

TERCER INFORME CON COMENTARIOS¹

EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE:

**PROGRAMAS PRESUPUESTALES PP 0118 “ACCESO A
HOGARES RURALES CON ECONOMÍAS DE SUBSISTENCIA A
MERCADOS LOCALES”**

Y

**PP 0121 “MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS
PRODUCTORES AGROPECUARIOS AL MERCADO”**

Ministerios: Desarrollo e Inclusión Social, y Agricultura y Riego

Elaborado por:



Lima, marzo de 2018

¹ La Dirección General de Presupuesto Público contrata las evaluaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

TABLA DE CONTENIDOS

RELACIÓN DE CUADROS	5
RELACIÓN DE GRÁFICOS.....	7
LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	11
RESUMEN EJECUTIVO.....	12
SECCIÓN 1. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA	15
1.1 INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.....	15
1.1.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN Pública EVALUADA (CONTENIDO 01)	15
1.1.2 POBLACIÓN OBJETIVO Y FOCALIZACIÓN	18
1.1.2.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo, así como los criterios de focalización (Contenido 02 y Contenido 03)	18
1.1.3 DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN EVALUADA	33
1.1.3.1 Modelo conceptual (Contenido 04)	33
1.1.3.2 Marco lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de fines, propósito, componentes y actividades (Contenido 05)	47
1.1.3.3 Descripción de los bienes y/o servicios que entrega la Intervención Pública Evaluada (Contenido 06).....	52
1.1.3.4 Marco lógico de la Intervención Pública Evaluada (Contenido 07).....	77
1.1.4 RELACIÓN INTERINSTITUCIONAL (CONTENIDO 08).....	83
1.2 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118	86
1.2.1 MODELO CONCEPTUAL (CONTENIDO 19)	86
1.2.2 POBLACIÓN OBJETIVO Y FOCALIZACIÓN (CONTENIDOS 20, 21 Y 22).....	90
1.2.3 LÓGICA VERTICAL (CONTENIDOS 23, 24, 25, 26 Y 27)	95
1.2.4 LÓGICA HORIZONTAL (CONTENIDOS 28 Y 29)	103
1.2.5 POSIBLES COINCIDENCIAS, COMPLEMENTARIEDADES O DUPLICIDADES DE ACCIÓN DE LA IPE CON OTROS PROGRAMAS (CONTENIDO 30).....	106
1.3 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0121	113
1.3.1 MODELO CONCEPTUAL (CONTENIDO 19)	113
1.3.2 POBLACIÓN OBJETIVO Y FOCALIZACIÓN (CONTENIDOS 20, 21 Y 22).....	119
1.3.3 LÓGICA VERTICAL (CONTENIDOS 23, 24, 25, 26 Y 27)	122
1.3.4 LÓGICA HORIZONTAL (CONTENIDOS 28 Y 29)	123
1.3.5 POSIBLES COINCIDENCIAS, COMPLEMENTARIEDADES O DUPLICIDADES DE ACCIÓN DE LA IPE CON OTROS PROGRAMAS (CONTENIDO 30).....	128
1.4 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118 Y PP 0121.....	134

1.4.1 POSIBLES COINCIDENCIAS, COMPLEMENTARIEDADES DE LA ACCIÓN DE LA IPE CON OTROS PROGRAMAS (CONTENIDO 30)	134
SECCIÓN 2. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA	139
2.1 INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.....	139
2.1.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y MECANISMOS DE COORDINACIÓN (CONTENIDO 09)	139
2.1.2 BIENES Y/O SERVICIOS PROVISTOS A LA POBLACIÓN.....	144
2.1.2.1 Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 10)	144
2.1.2.2 Subproceso para entrega de bienes y/o servicios provistos a la población atendida (Contenido 11)	149
2.1.2.3 Afiliación de beneficiarios (Contenido 12)	209
2.1.3 FUNCIONES O ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	216
2.1.3.1 Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 13)	216
2.1.3.2 Disponibilidad y uso del sistema de información sobre procesos internos (Contenido 14)	217
2.2 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118	219
2.2.1 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL (CONTENIDO 31).....	219
2.2.2 SUBPROCESOS PARA ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS (CONTENIDO 32).....	224
2.2.3 AFILIACIÓN DE BENEFICIARIOS (CONTENIDO 33)	231
2.2.4 PERTINENCIA DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN (CONTENIDO 34).....	233
2.3 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0121	236
2.3.1 ¿ES ADECUADA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA IPE? (CONTENIDO 31).....	236
2.3.2 SUBPROCESOS Y CUELLOS DE BOTELLA PARA LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS (CONTENIDO 32)	237
2.3.3 EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO Y/O MECANISMOS DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS (CONTENIDO 33)	240
2.3.4 ¿EL SISTEMA DE INFORMACIÓN ES PERTINENTE PARA EL SEGUIMIENTO DE RESULTADOS DE LA IPE? (CONTENIDO 34)	242
SECCIÓN 3. PRESUPUESTO Y RESULTADOS	244
3.1 INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA.....	244
3.1.1 CRITERIOS DE PROGRAMACIÓN DE RECURSOS (CONTENIDO 15).....	244
3.1.2 PROCESO DE ASIGNACIÓN, TRANSFERENCIA DE RECURSOS Y/MODALIDAD DE PAGO (CONTENIDO 16)	245
3.1.3 PIA/PIM VS. PRESUPUESTO EJECUTADO (CONTENIDO 17).....	248
3.1.4 COSTOS DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS, Y METAS FÍSICAS (CONTENIDO 18)	254
3.2 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118	257
3.2.1 ANÁLISIS PRESUPUESTARIO (CONTENIDOS 40, 41 Y 42)	257

3.2.2 ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA (CONTENIDO 43).....	261
3.3 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0121	262
3.3.1 ANÁLISIS PRESUPUESTARIO (CONTENIDOS 40, 41 Y 42)	262
3.3.2 ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA (CONTENIDO 43).....	265
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	267
4.1. PROGRAMA PRESUPUESTAL 0118	267
4.2. PROGRAMA PRESUPUESTAL 0121	281
A- BIBLIOGRAFÍA.....	291
B- ANEXOS.....	295
ANEXO 1. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PP 0121 2017-2018	
ANEXO 2. DISEÑO DE TRABAJO DE CAMPO Y REPORTE DE CAMPO.....	
ANEXO 3. LISTAS DE ACTORES ENTREVISTADOS	
ANEXO 4. LITERATURA UTILIZADA PARA <i>BENCHMARK</i>	
ANEXO 5. POBLACIÓN OBJETIVO/POBLACIÓN ATENDIDA: PP 0118	
ANEXO 6. DOCUMENTOS DE DIFUSIÓN.....	
ANEXO 7. PRESENTACIONES EN FORMATO PPT	
ANEXO 8. MATRIZ DE LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES (ANEXO 5)	
ANEXO 9. MATRIZ DE EVALUACIÓN.....	

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1. Población potencial del PP 0118 por departamento	20
Cuadro 2. Población potencial del PP 0118 por departamento	22
Cuadro 3. Acceso a servicios básicos por segmentos de la población	24
Cuadro 4. Superficie agrícola y no agrícola según segmento de la población, 2012.....	25
Cuadro 5. Población objetivo del PP 0118 por departamento	30
Cuadro 6. Matriz de ponderación de criterios por departamento.....	31
Cuadro 7. Matriz de ponderación de criterios por distrito	31
Cuadro 8. Población objetivo del PP 0121.....	32
Cuadro 9. Transición del árbol de medios al producto.....	48
Cuadro 10. Matriz de marco lógico del PP 0118.....	50
Cuadro 11. Matriz de marco lógico del PP 0121 - 2018	51
Cuadro 12. Transición de actividades	59
Cuadro 13. Descripción de bienes y servicios entregados en el 2017	60
Cuadro 14. Proceso general de entrega y encargados	69
Cuadro 15. Proceso general de entrega y encargados	70
Cuadro 16. Proceso general de entrega y encargados	75
Cuadro 17. Nuevos bienes y servicios entregados en el 2018	76
Cuadro 18. Matriz de marco lógico del PP 0118 – indicadores y medios de verificación	77
Cuadro 19. Valor de indicadores de resultado y producto de la MML del PP 0118 – histórico y proyecciones	79
Cuadro 20. Matriz de marco lógico del PP 0121 – indicadores, medios de verificación y supuestos	80
Cuadro 21. Módulos y contenidos de los talleres básicos de educación financiera	99
Cuadro 22. Número de distritos intervenidos por el PP 0118 y AGRURURAL	136
Cuadro 23. Organigrama del MINAGRI.....	143
Cuadro 24. Metas físicas del PP 0118 a nivel de actividad, programadas y ejecutadas al primer semestre, 2016 y 2017	144
Cuadro 25. Meta física de los productos y actividades del PP 0118, 2018-2010.....	145
Cuadro 26. Metas a nivel de actividad del PP 0121	146
Cuadro 27. Distribución de los CCPP elegibles, por año y departamento (Producto 1 – PP 0118)	211
Cuadro 28. Distribución de los hogares elegibles, por año y departamento (Producto 1 – PP 0118)	212
Cuadro 29. Distribución de los hogares en emprendimientos elegibles, por año y departamento (Producto 2 – PP 0118).....	213
Cuadro 30. Indicadores de desempeño del PP 0118	234
Cuadro 31. PIA, PIM, presupuesto ejecutado (devengado) y avance (%) del PP0118, 2014-2017	251

Cuadro 32. PIA, PIM, presupuesto ejecutado (devengado) y avance (%) del PP0121, 2014-2017	251
Cuadro 33. PIA, PIM y avance (%) del PP 0121, por producto 2014-2017	253
Cuadro 34. Costos unitarios, metas físicas y presupuesto programado del PP 0118, 2014-2017 ..	255
Cuadro 35. Costos unitarios, metas físicas y presupuesto programado del PP 0121, 2017	256
Cuadro 36. Distribución de centros poblados elegibles, por año y según departamento.....	258
Cuadro 37. Estructura porcentual del financiamiento de Foncodes de un proyecto de 100 hogares en sierra y selva	259
Cuadro 38. Conclusiones de la evaluación del PP 0118	268
Cuadro 39. Recomendaciones al PP 0118	273
Cuadro 40. Conclusiones de la evaluación del PP 0121	281
Cuadro 41. Recomendaciones al PP 0121	285

RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Nivel educativo por segmentos de la población	23
Gráfico 2. Extensión promedio de la unidad agropecuaria por segmentos de la población.....	25
Gráfico 3. Superficie agrícola según tipo de riego, por segmento de la población.....	26
Gráfico 4. Principal fuente de energía utilizada en la actividad productiva por segmento de población	27
Gráfico 5. Uso de activos productivos por segmento de la población, 2012	28
Gráfico 6. Asociatividad de los productores	28
Gráfico 7. Árbol de problemas del PP 0118	35
Gráfico 8. Árbol de problemas del PP 0121	41
Gráfico 9. Líneas de acción del PP 0118	52
Gráfico 10. Ejecución de capacitaciones, asistencia técnica y entrega de activos por parte del PP 0118.....	54
Gráfico 11. Ciclo de vida de los proyectos del PP 0118	56
Gráfico 12. Árbol de problemas del PP 0118.....	57
Gráfico 13. Reestructuración de los productos del PP 0121	58
Gráfico 14. Relación interinstitucional.....	84
Gráfico 15. Resumen de programas de riego	108
Gráfico 16. Árbol de problemas para el PP 0121, propuesto por el equipo evaluador.....	118
Cuadro 17. Población potencial del PP 0121.....	120
Cuadro 18. Indicadores a nivel de resultado y productos (1)	124
Cuadro 19. Indicadores a nivel de actividades	126
Gráfico 20. Estrategia escalonada entre PP 0118 y PP 0121	138
Gráfico 21. Estructura orgánica por producto del PP 0118	141
Gráfico 22. Organigrama de Foncodes	142
Gráfico 23. Subprocesos de la actividad 1.1 del PP 0118	149
Gráfico 24. Pasos para elaborar el ET del PP 0118	150
Gráfico 25. Flujograma de la actividad 1.1 del PP 0118 (I)	151
Gráfico 26. Flujograma de la actividad 1.1 del PP 0118 (II)	152
Gráfico 27. Subprocesos de la actividad 1.2 del PP 0118	153
Gráfico 28. Periodo de ejecución de capacitaciones, asistencia técnica y entrega de activos por parte del PP 0118.....	154
Gráfico 29. Flujograma de la actividad 1.2 del PP 0118 (I)	155
Gráfico 30. Flujograma de la actividad 1.2 del PP 0118 (II)	156
Gráfico 31. Subprocesos de la actividad 2.1 del PP 0118	157
Gráfico 32. Flujograma de la actividad 2.1 del PP 0118 (I)	159

Gráfico 33. Flujograma de la actividad 2.1 del PP 0118 (II)	160
Gráfico 34. Flujograma de la actividad 2.1 del PP 0118 (III)	161
Gráfico 35. Subprocesos de la actividad 2.2 del PP 0118.....	162
Gráfico 36. Flujograma de la actividad 2.2 del PP 0118 (I)	163
Gráfico 37. Flujograma de la actividad 2.2 del PP 0118 (II)	164
Gráfico 38. Flujograma de la actividad 2.2 del PP 0118 (III)	165
Gráfico 39. Subprocesos de la actividad 2.3 del PP 0118.....	166
Gráfico 40. Flujograma de la actividad 2.3 del PP 0118.....	167
Gráfico 41. Ciclo de proyectos del PP 0118	168
Gráfico 42. Flujo de procesos: Formación de redes empresariales con productores agropecuarios	171
Gráfico 43. Flujo de procesos: Asistencia técnica para el acceso a incentivos para la asociatividad	173
Gráfico 44. Flujo de procesos: Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas.....	174
Gráfico 45. Flujo de procesos: Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria	175
Gráfico 46. Flujo de procesos: Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	176
Gráfico 47. Flujo de procesos: Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	177
Gráfico 48. Flujo de procesos: Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados... ..	178
Gráfico 49. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de planes de negocio de organizaciones de productores agropecuarios.....	179
Gráfico 50. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para pedidos de reconversión productiva agropecuaria	180
Gráfico 51. Flujo de procesos: Capacitación a productores en alfabetización financiera	181
Gráfico 52. Flujo de procesos: Asistencia técnica para la gestión de financiera y de riesgos	182
Gráfico 53. Flujo de procesos: Fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario (FOGASA)	183
Gráfico 54. Flujo de procesos: Generación y administración del sistema de información de mercados	

.....	184
Gráfico 55. Flujo de procesos: Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores	185
Gráfico 56. Flujo de procesos: Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agro exportación	186
Gráfico 57. Flujo de procesos: Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo	187
Gráfico 58. Flujo de procesos: Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos	188
Gráfico 59. Flujo de procesos: Formación de redes empresariales con productores agropecuarios	191
Gráfico 60. Flujo de procesos: Asistencia técnica para el acceso a incentivos para la asociatividad	193
Gráfico 61. Flujo de procesos: Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas.....	194
Gráfico 62. Flujo de procesos: Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria	195
Gráfico 63. Flujo de procesos: Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados”	196
Gráfico 64. Flujo de procesos: Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	197
Gráfico 65. Flujo de procesos: Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados... ..	198
Gráfico 66. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de planes de negocio de organizaciones de productores agropecuarios.....	199
Gráfico 67. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para pedidos de reconversión productiva agropecuaria	200
Gráfico 68. Flujo de procesos: Capacitación a productores en alfabetización financiera	201
Gráfico 69. Flujo de procesos: Asistencia técnica para la gestión de financiera y de riesgos	202
Gráfico 70. Flujo de procesos: Fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario (FOGASA)	203
Gráfico 71. Flujo de procesos: Generación y administración del sistema de información de mercados	204

Gráfico 72. Flujo de procesos: Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores	205
Gráfico 73. Flujo de procesos: Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agro exportación	206
Gráfico 74. Flujo de procesos: Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo	207
Gráfico 75. Flujo de procesos: Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos	208
Gráfico 76. Población elegible para el año 2017	210
Gráfico 77. Sistema de información de FONCODES	218
Gráfico 78. Distribución del PIM de programas presupuestales del MIDIS, 2014 – 2017	249
Gráfico 79. Distribución del PIM de programas presupuestales del MINAGRI 2014 – 2017	250
Gráfico 80. Distribución del PIM por producto del PP118, 2014-2017	252
Gráfico 81. Presupuesto del INIA: porcentaje respecto del resto del sector agricultura, 2000-2017	264

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGROBANCO	Banco Agropecuario
AGROIDEAS	Programa de Compensación para la Competitividad
AGRO RURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
COFIDE	Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
DGA	Dirección General Agrícola
DGG	Dirección General de Ganadería
DGIA	Dirección General de Información Agraria
DGPA	Dirección General de Promoción Agraria
DGSEP	Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FOGASA	Fondo de Garantía para el Campo y del. Seguro Agropecuario
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PP	Programa Presupuestal
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de la presente evaluación es analizar aspectos del diseño, implementación y desempeño del programa presupuestal 0118 “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales – Haku Wiñay” (en adelante PP0118) y el programa presupuestal 0121 “Mejora de la Articulación de los Pequeños Productores Agropecuarios a los mercados” (en adelante PP0121). Ambas intervenciones fueron creadas en el 2014 en el marco de la progresividad de la reforma de Presupuesto por Resultados –iniciada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el año 2008– bajo la cual se integraron y articularon las distintas acciones de las entidades públicas para alcanzar resultados específicos asociados con objetivos de política pública.

Para la evaluación, se procedió a analizar por separado los siguientes tres aspectos: (i) diseño, (ii) procesos de implementación y (iii) presupuesto y resultados. Cada uno de los programas fue evaluado de manera independiente; sin embargo, se analizó la existencia de potenciales duplicidades, sinergias y articulaciones entre ambos programas, y al interior de cada uno de ellos.

En particular, el PP 0121 enmarca acciones de unidades orgánicas o direcciones de línea (Dirección General Agrícola, Dirección General de Políticas Agrarias y Dirección General de Seguimiento de Políticas), programas (AGRORURAL y AGROIDEAS), Proyectos Especiales y organismos adscritos al MINAGRI (INIA, y próximamente Dirección General de Ganadería, SERFOR y SIERRA Y SELVA EXPORTADORA). Estas intervenciones deben evaluarse bajo un enfoque escalonado e integrado que permita asignar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente, maximizando tanto la población atendida como los impactos esperados de cada una de ellas.

Para realizar este análisis, se utilizaron diversas fuentes de información, entre ellas aquellas que fueron puestas a disposición por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre el diseño y desempeño de ambos programas desde el inicio de sus operaciones a la fecha, e información secundaria de diversa índole. Asimismo, se recolectó información primaria mediante la aplicación de entrevistas a actores de nivel central en Lima; a actores regionales en Puno y San Martín; y visitas a beneficiarios también en dichas regiones.

A partir de la información recogida, se han identificado un grupo de recomendaciones específicas para los PP 0118 y PP 0121. Estas recomendaciones se basan sobre la evidencia recogida a través de las visitas a campo, así como sobre la información secundaria recopilada y analizada. Cabe precisar que, como se podrá apreciar en la sección de recomendaciones del presente estudio, se ha precisado una lista de actividades específicas a realizar en el marco de cada recomendación, así como una estimación de tiempos y factibilidad.

En el caso particular del **PP 0118**, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Modelo causal: profundizar el análisis del problema central y de sus causas directas e indirectas, identificando las diferencias para zonas de selva y de altura.
2. Adicionalmente, la intervención necesita articularse con otras entidades para que brinden los servicios correspondientes a las causas que no abarca el PP, como por ejemplo: infraestructura de riego, transporte, servicios logísticos, etc. Esto implica realizar varias actividades de coordinación intersectorial.
3. Población potencial: redefinir los criterios para identificar a la población potencial, puesto que actualmente se utiliza solamente el criterio de superficie agrícola.
4. Población objetivo: actualizar la Directiva N° 006-2012-MIDIS, definir criterios bajo los cuales se pueden anexar territorios a dicha Directiva, y establecer la frecuencia de actualización conforme a la información disponible (por ejemplo, bienal).
5. Vivienda saludable: hacer explícito en la MML el componente de vivienda saludable y que continúe brindándose por el PP. Se debe procurar una intervención articulada con el MVCS y el MINSA para evitar duplicidades.
6. Capacidades financieras: se recomienda que la entrega del componente de capacidades financieras se priorice en aquellos centros poblados con acceso al sistema financiero y/o gran concentración de usuarios de Juntos.
7. Gestión comercial: fortalecer las actividades de articulación a mercados y promoción comercial, de modo que permitan eficazmente el acceso a mercados y el logro de ventas.
8. Medios de verificación: establecer los medios de verificación que se usarán para definir los valores y las metas y plantear metas referenciales a partir de la información disponible a la fecha.
9. Coordinación interinstitucional: promover la realización de reuniones con equipos del MIDIS y MINAGRI para definir una estrategia de graduación entre programas de alivio de la pobreza, de desarrollo de capacidades, y de inserción a mercados.
10. Dotación de personal: contar con una plana de supervisores (cada uno con experiencia específica sobre un grupo de tecnologías) y asignar un asistente administrativo en el NEC.
11. Elaboración de proyectos: realizar reuniones de trabajo adicionales entre FONCODES y proyectistas para instruirlos acerca de la importancia de los DRP y los ET y su correcta elaboración, y para que se evalúe incorporar una gama más amplia de activos.
12. Capacidades del yachachiq: fortalecer las capacidades técnicas y de liderazgo de los yachachiq. Asignar más tiempo a los Coordinadores del NEC para realizar las capacitaciones respectivas.
13. Diagnósticos Rurales Participativos: convocar a los hogares usuarios en los talleres de validación del DRP y ET. Asimismo, se recomienda otorgar mayor flexibilidad para definir los plazos para aquellas zonas que presenten mayores dificultades.
14. Número de yachachiq: flexibilizar el número de yachachiq en cada año del proyecto, de modo que se asegure el aprendizaje de cada hogar. Tomar en cuenta el nivel de dispersión de la población.
15. Carga administrativa: se recomienda simplificar esta carga para evitar retrasos en la

ejecución de los proyectos.

16. Modelo de Núcleo Ejecutor (NE): redefinir los parámetros para conformar el NE y establecer lineamientos que definan cuándo es recomendable no seguir estrictamente los parámetros del modelo. Tomar en cuenta el nivel de dispersión de la población.

Mientras tanto, en el caso del **PP 0121**, se proponen las siguientes recomendaciones:

1. Modelo causal: profundizar el análisis del problema central y de sus causas directas e indirectas considerando el enfoque de competitividad. Adicionalmente, la intervención necesita articularse con otras entidades para procurar que brinden los servicios correspondientes a las causas que no abarca el PP 0121.
2. Población objetivo: Redefinir los criterios para focalizar la intervención del PP 0121, de forma consistente con los servicios ofrecidos y las necesidades de atención
3. Indicadores: Mejorar la precisión en algunos indicadores de resultado y producto. Definir una fuente de información confiable que pueda usarse como medio de verificación durante la ejecución del PP 0121.
4. Articulación entre servicios: Definir una estrategia de complementariedad entre los servicios del PP 0121 para atender las necesidades de acceso a mercados de las distintas cadenas productivas y los distintos tipos de productores que existen.
5. Rol de actores en el PP 0121: Evaluar y redefinir la participación de SERFOR y SSE en el PP 0121.
6. Procesos: Elaborar mapas de procesos para los principales servicios, y procedimientos para la articulación de los servicios ofrecidos por las UE y organismos adscritos vinculados al PP 0121.
7. Estructura organizacional: Rediseñar la estructura organizacional según las necesidades de intervención del PP 0121
8. Capacidades técnicas de capacitadores: Incluir una actividad en la MML relacionada con la formación de asistentes técnicos y capacitadores
9. Agroideas: Evaluar la posibilidad de que Agroideas opere bajo la modalidad de fondo concursable, de acuerdo a la potencialidad de la demanda y un enfoque de cierre de brechas
10. Proveedores de bienes y servicios: Crear un registro de proveedores que incluya información sobre las especificaciones técnicas y financieras de los bienes y servicios provistos, y la calidad de los mismos.
11. Sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación: Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y monitoreo del PP 0121 de manera integrada.
12. Central de costos: Elaborar un estudio de costos según las distintas características de la población objetivo.

SECCIÓN 1. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

1.1 INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

1.1.1 Justificación de la Intervención Pública Evaluada (Contenido 01)

La evaluación independiente del PP 0118 y el PP 0121 está enmarcada en la reforma del Presupuesto por Resultados impulsada por el MEF desde el año 2008, según la cual se integran y articulan las acciones de distintas entidades públicas para alcanzar resultados específicos correspondientes a objetivos de políticas públicas. En este caso, ambos programas contemplan como problema central el limitado acceso de los productores agrarios al mercado. No obstante, la población que atienden es distinta: el PP 0118 se concentra en los hogares rurales que conforman economías de subsistencia; mientras que el PP 0121 lo hace en los pequeños y medianos productores agropecuarios. Considerando la diferencia en cuanto a la población atendida, la intervención es provista por distintas entidades: el PP 0118 tiene como rectoría al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), y el PP0121, al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

El origen del PP 0118 parte de la creación del MIDIS en el 2011 mediante la Ley N° 29792, en la cual se dispone que el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) queda adscrito al MIDIS. En el 2012, el MIDIS con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población en proceso de inclusión, crea la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”,² en la cual se asigna la acción del FONCODES al Eje Estratégico 4: Inclusión Económica. Así, FONCODES, pese a su creación en 1991 para financiar proyectos de inversión social, actualmente tiene como objetivo contribuir a la generación de mayores oportunidades económicas para los hogares rurales en situación de vulnerabilidad. Es así que en el 2014, se crea el programa presupuestal 0118, cuya unidad ejecutora es FONCODES bajo el Modelo Núcleo Ejecutor.³

En cuanto a los antecedentes de Haku Wiñay, en el 2009 inició el proyecto “Mi Chacra Productiva”, ejecutado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Este proyecto tenía el objetivo de desarrollar las capacidades productivas de las familias rurales en extrema pobreza, y así mejorar las condiciones de seguridad alimentaria, contribuir al incremento de ingresos, y favorecer su acceso al mercado. Luego de la creación del MIDIS, en el 2012 FONCODES diseña el proyecto “Mi Chacra Emprendedora” tomando las lecciones aprendidas y factores de éxito de proyectos anteriores de desarrollo rural, entre ellos, “Mi Chacra Productiva”. Es así que a partir del 2012 se implementa y ejecuta el proyecto “Mi Chacra Emprendedora Haku Wiñay”. Ante los buenos resultados de este proyecto, y en línea con el rediseño del FONCODES, Haku Wiñay se crea como programa presupuestal (PP 0118) en el 2014.

Los beneficiarios del PP 0118 son los hogares rurales que conforman economías de

² Aprobada mediante el DS N° 008-2013-MIDIS.

³ Modelo de gestión participativo y transparente de la inversión pública a nivel local desarrollado por FONCODES.

subsistencia. Para ello, si bien el diseño del Programa sostiene que no hay un consenso acerca de la definición de economías de subsistencia, consideran que esta hace referencia a los hogares que conducen sistemas de producción familiar de subsistencia, con poca capacidad de acumulación. En particular, consideran como principal umbral para caracterizar a su población potencial el manejo de menos de 1.3 hectáreas como superficie agrícola. De acuerdo con el Anexo 2 del PP 0118, la elección del umbral se justifica en que el 50% de los productores agropecuarios cuenta con menos de 1.3 hectáreas de superficie agrícola.

De acuerdo con la información institucional del PP 0118, el programa busca aumentar las oportunidades y capacidades de los hogares rurales con economías de subsistencia para su acceso a mercados locales. Para ello busca impulsar emprendimientos rurales y desarrollar capacidades que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, así como a la mejora de la seguridad alimentaria. El objetivo último del programa es contribuir a la inclusión económica de sus beneficiarios a través del incremento en sus ingresos

Para el logro de su objetivo el programa plantea la ejecución de dos productos: (i) capacitaciones y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades productivas, y (ii) capacitaciones, asistencia técnica y portafolios de activos para la gestión de emprendimientos rurales. Así, la población usuaria del PP 0118 recibe servicios de capacitación y asistencia técnica a partir del Producto 1, mientras que el Producto 2 se entrega únicamente a los usuarios que presenten iniciativas de emprendimientos.

Aunque estos componentes no solo influyen en la dimensión monetaria de la pobreza, la relación causal entre las limitadas oportunidades de acceso a mercados locales y la inclusión económica no considera la acumulación de otro tipo de activos de orden natural, humano, físico, financiero y humano por parte de los beneficiarios. Ello podría subestimar el impacto potencial del programa pues dichos activos son fundamentales para la inserción de los hogares a cadenas productivas.

Por otra parte, el PP 0121 fue aprobado en el 2014 bajo la rectoría del MINAGRI a través de la Dirección General Agrícola. El programa está concebido como un objetivo estratégico del PESEM 2015-2021 – incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados, con énfasis en el pequeño productor agrario - y articulado a los lineamientos de Política Agraria.

El diseño del PP 0121 pasó por una reestructuración entre el año 2017 y el 2018: se pasó de contemplar la entrega de seis productos a tan solo tres. Actualmente, estos productos son: i) productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos, ii) productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales, gestionando empresarialmente hacia el mercado, y iii) productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria. La responsabilidad de implementación y ejecución de estos productos del programa se encuentra repartida entre unidades orgánicas (Dirección General Agrícola, Dirección General de Políticas Agrarias y Dirección General de

Seguimiento y Evaluación de Políticas), las unidades ejecutoras AGRORURAL y AGROIDEAS, el pliego INIA y próximamente la unidad orgánica Dirección General de Ganadería y los pliegos SERFOR y SIERRA Y SELVA EXPORTADORA.

Con la excepción de SERFOR, las unidades ejecutoras responsables del PP 0121 existen desde antes de su creación en el 2014. Su incorporación conjunta al programa presupuestal se entiende debido a que muchas de las actividades son ejecutadas por más de una unidad ejecutora en simultáneo. A modo de proveer un mejor entendimiento sobre el rol de cada actor responsable involucrado en el PP 0121, se ha planteado una estructura programática que resume la participación de cada uno (Anexo N°1).

De acuerdo con los “Contenidos mínimos del programa presupuestal” elaborado por el MINAGRI para el PP 0121 – Anexo N°2 del 2017 -, el problema central que busca atender el PP 0121 es el limitado acceso de los pequeños y medianos productores agropecuarios al mercado. En un nivel conceptual, estos se definen por la proporción de la producción que destinan al mercado. Consecuentemente, se argumenta que el resultado final que se desprende de atender a dicho problema es un incremento en la productividad y una mejora de las condiciones para la competitividad empresarial. Esta secuencia lógica podría constituir una inconsistencia en la medida en que se esperaría que una mejora en los rendimientos agrícolas y pecuarios permita una mayor inserción a los mercados, y no al revés.

La inconsistencia causal entre el problema central y el resultado final del PP 0121 va en línea con la ausencia de una definición explícita del concepto de competitividad que guíe el diseño e implementación del PP 0121. En este sentido, la competitividad suele entenderse como el conjunto de capacidades de los agentes económicos para participar ventajosamente en los mercados. Por lo mismo, la articulación a los mercados no puede ser una causa de la mejora de competitividad, sino un resultado.

El PP 0118 y PP 0121 se encuentran estrechamente vinculados ya que comparten el limitado acceso de los productores agropecuarios a los mercados como problema central; sin embargo se diferencian en dos aspectos. En primer lugar, el PP 0118 está concentrado en mercados locales, mientras que el PP 0121 lo está en mercados internos o externos. En segundo lugar, ambos programas presupuestales atienden a distintos segmentos de la población rural: el PP 0118 se centra en hogares rurales con economías de subsistencia, mientras que el PP 0121 en pequeños y medianos productores (organizados o independientes).

El hecho de que ambos programas compartan un problema similar, pero atiendan a dos poblaciones diferenciadas, sugiere que su diseño y ejecución conjunta podría constituir una estrategia escalonada. Bajo esta estrategia, se entiende que mientras las familias, productores u organizaciones se van desarrollando y accediendo a etapas superiores de la cadena de valor –“escalones superiores”–, van surgiendo nuevas necesidades que pueden ser cubiertas por distintas intervenciones. La estrategia escalonada, requiere identificar claramente la población potencial y objetivo que cada una de dichas intervenciones

atenderá, los servicios y bienes que ofrecerá a dicha población, y una estrategia de graduación clara que apoye a los beneficiarios en su transición al siguiente “escalón” de desarrollo.

En este sentido, se puede precisar que los resultados obtenidos mediante la ejecución del PP 0118 constituyen el primer peldaño para atender la falta de acceso a los mercados de los productores agropecuarios; mientras que la del PP 0121 conformaría un segundo peldaño. No obstante, se debe precisar que como el PP 0121 está compuesto por distintas intervenciones, existen algunas que se pueden ofrecer de manera transversal a la población objetivo. Entre ellas se encuentran aquellas ofrecidas por el INIA, la información estadística agraria o el seguro agropecuario.

1.1.2 Población objetivo y focalización

1.1.2.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo, así como los criterios de focalización (Contenido 02 y Contenido 03)

La población potencial se define como aquella que experimenta el problema central que un determinado programa o proyecto plantea resolver. Como se mencionó anteriormente, tanto el PP 0118 como el PP 0121 se orientan a mitigar la misma problemática aunque atendiendo a distintos segmentos de la población rural. Estos segmentos de la población cuentan con distintos niveles de desarrollo y se ubican en diferentes trayectorias de crecimiento, como se podrá apreciar en la siguiente sección.

Al respecto, existen dos problemas a los que se enfrenta el MIDIS y el MINAGRI para poder estimar el total de la población potencial. En primer lugar, la fuente de información más actualizada disponible sobre el universo agropecuario en el Perú es el Censo Nacional Agropecuario 2012 (CENAGRO), el cual presenta una serie de limitaciones: i) no proporciona datos cuantitativos sobre ingresos, gastos, producción o ventas; ii) no cuenta con información de subproductos agrícolas o pecuarios ni su nivel de complejidad productiva (procesamiento o transformación, selección y control de calidad, empaquetado o embalado); y iii) no presenta información de destino de venta para los productores netamente pecuarios y forestales.

En segundo lugar, no existe una definición operacional única que permita identificar a aquellos hogares que viven en economías de subsistencia⁴ o a los pequeños y medianos productores. Esto, aunado a la heterogeneidad de los hogares dedicados a la actividad agropecuaria, implica establecer una serie de supuestos para la cuantificación de la población potencial en función de la información disponible. Dado que los programas requieren de una variable operacional que les permita identificar fácilmente a su población potencial para evitar problemas de filtración y subcobertura, esta suele asociarse con la extensión agraria. Ello implica determinar de manera explícita y sustentada la vinculación

⁴ Cabe añadir que el CENAGRO no permite caracterizar a toda la población potencial del PP 0118 dado que no todos los hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con unidades agropecuarias.

existente entre dicho indicador y los atributos que caracterizan a las economías de subsistencia, y a la pequeña y mediana agricultura.

El PP 0118 define como población potencial a los hogares rurales que conforman economías de subsistencia y que, además, cuentan con un limitado acceso a los mercados locales. Así, para cuantificar y caracterizar a la población potencial, se debe indagar, en primer lugar, en qué son las economías de subsistencia; y en segundo lugar, en cómo se identificaron a aquellos hogares que contaban con un limitado acceso a los mercados locales.

Para ello, el PP 0118 considera que los hogares con economías de subsistencia se caracterizan por tener ingresos laborales que dependen predominantemente de actividades agropecuarias, contar con una pequeña dotación de tierras, así como por el uso sub-óptimo de activos productivos, de modo que su producción es reducida en términos del valor bruto. Asimismo, dado que produce pocos o nulos excedentes, está orientada principalmente al autoconsumo y en menor medida a la venta.

De acuerdo con estas características, operacionalmente la **población potencial** considera a los hogares cuya extensión agropecuaria sea como máximo de 1.3 hectáreas, así como cuya ocupación principal sea agropecuaria y los ingresos provengan principalmente de esta actividad. Al respecto, cabe agregar que, si bien los indicadores utilizados evidencian en cierta medida la situación de los hogares con economías de subsistencia, no se justifica la elección de los puntos de corte para dichos indicadores, ni que esa población en particular presenta limitantes para poder acceder al mercado local.

Por otra parte, metodológicamente solo se considera el criterio de superficie agrícola, pues es el único indicador incluido en el CENAGRO. Así, a partir de esta fuente de información se pudo determinar que alrededor de 60% de las unidades agropecuarias que existen en el Perú⁵ (1, 322, 432) cuentan con una extensión agropecuaria promedio menor a 1.3 hectáreas. Debido al enfoque territorial aplicado por el PP 0118, la cuantificación de la población potencial no es definida a nivel hogar o individuo, sino a nivel de centro poblado. Para ello, se localizaron a aquellos Sectores de Empadronamiento Agropecuario (SEA)⁶ que tienen en promedio unidades agropecuarios con una extensión agrícola de 1.3 hectáreas como máximo.

Luego, se identificaron los centros poblados ubicados en dichos sectores y se cuantificó la población potencial mediante el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. A partir de esta metodología se estimó que 31, 695 centros poblados forman parte de la población potencial del PP 0118. El programa así cuantifica para el 2017 una población potencial de 67, 282 centros poblados, lo que equivale a 1, 719, 964 hogares rurales con economías de subsistencia. Al respecto, no queda claro cuál es el criterio que utilizan para pasar de 31,

⁵ Del total de 2 268 003 unidades agropecuarias incluidas en el CENAGRO, 2 213 506 cuentan con tierras.

⁶ Porción de territorio en la cual se localizan en promedio 100 unidades agropecuarias y que es de menor tamaño que un distrito.

695 a 67, 282 centros poblados. Realizando el cálculo a partir del CENAGRO, se obtiene que 1,350 SEA cumplen con el criterio de superficie agrícola. No obstante, no es posible determinar el número de centros poblados relacionados a estos SEA dado que la base de datos disponible del CENAGRO no brinda esta información.

Cabe mencionar además que dentro de esta población se considera a los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana, clasificados como pobres extremos a partir de la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS. De acuerdo con Resolución Ministerial de Cultura N° 393-2014-MC, del total de centros poblados de la población potencial, 2,111 consisten en estos pueblos de la Amazonía. A continuación se presenta la distribución regional de la población potencial en total:

**Cuadro 1. Población potencial del PP 0118 por departamento
(Número de hogares)**

Departamento	Población potencial
Amazonas	55,823
Ancash	83,713
Apurímac	57,540
Arequipa	40,470
Ayacucho	81,194
Cajamarca	203,827
Cusco	128,192
Huancavelica	73,681
Huánuco	107,463
Ica	28,641
Junín	101,950
La Libertad	101,087
Lambayeque	47,035
Lima	65,316
Loreto	62,739
Madre de Dios	3,230
Moquegua	8,517
Pasco	28,180
Piura	129,375
Puno	175,471
San Martín	99,471
Tacna	9,457
Tumbes	5,208
Ucayali	22,384
Total	1,719,964

Fuente: Anexo 2 del PP 0118
Elaboración: APOYO Consultoría

Debido al enfoque territorial descrito, se considera la posibilidad de filtración⁷ a nivel

⁷ La filtración consiste en personas que acceden a un programa social pero que no pertenecen a la población objetivo del mismo, mientras que subcobertura hace referencia a aquella población que, debiendo recibir la

individual. Ello en la medida que la definición de población potencial considera que los SEA elegidos deben tener unidades agropecuarias con superficie agrícola de, en promedio, 1.3 hectáreas de unidades agropecuarias. De esta manera, existen hogares beneficiarios cuyas tierras productivas no cumplirían con el umbral de superficie agrícola tomado como definición de economía de subsistencia. Del mismo modo, podría darse una subcobertura, en el sentido que existirían hogares cuyo tamaño de superficie agrícola es menor a 1.3 hectáreas; sin embargo, dado que el SEA en el que se ubican tiene un promedio mayor, no son considerados como población potencialmente a atender.

Para fines de la caracterización de la población potencial del PP 0118, así como para construir indicadores comparables al PP 0121, se estima a partir del CENAGRO un conjunto de 618, 686 productores agropecuarios como potenciales beneficiarios del programa. Cabe mencionar que para estimar esta cantidad, se tomó como supuesto que la producción se destina en mayor medida (50%) para un fin distinto a la venta (sea autoconsumo, auto insumo, o alimentos para animales). Ello con el fin de evitar tomar población referente al PP 0121.

Para la definición de la población potencial del PP 0121, se partió de la definición de los pequeños y medianos productores agropecuarios, para la cual actualmente la literatura reconoce que no existe un consenso en el Perú sobre quiénes deberían ser considerados como tales (Escobar et al, 2015). Así, aunque no hay una única definición exacta, se dice que la pequeña y mediana agricultura está compuesta por personas naturales que conducen unidades agropecuarias cuya superficie agrícola es menor o igual a 50 hectáreas (*ibid*).

En línea con lo contemplado en la literatura, inicialmente, el anexo 2 del PP 0121 concebía como criterio para definir la población potencial a la extensión de la unidad agropecuaria. No obstante, desde el rediseño realizado para el 2018, este criterio ha sido retirado y sustituido tan solo por el destino de la producción. Esto constituye un potencial riesgo de filtración y subcobertura, en tanto se incluye dentro de la población potencial a productores que tienen una extensión territorial menor a 1.3 hectáreas (i.e. economías de subsistencia), habiendo así una duplicidad entre este programa y el PP 0118.

Independientemente de los problemas de subcobertura y filtración, a partir del CENAGRO se estimó que la población potencial del PP 0121 está conformada por 1,868,594 pequeños y medianos productores agrarios.

Debido a que los criterios para la selección de la población potencial del PP 0118 considera a los SEA que tienen en promedio unidades agropecuarios con una extensión agrícola de 1.3 hectáreas como máximo, el PP 0121 estaría considerando también a este segmento de la población rural.

Dado que hasta el momento de la elaboración del presente informe no se cuenta con la

atención del programa por ser parte de la población objetivo, no lo hacen.

correspondencia entre los SEA y centros poblados, no es posible cuantificar de manera precisa la población potencial del PP 0118 y, de esta forma, evaluar si efectivamente existe un cruce entre ambas poblaciones. Sin embargo, para construir indicadores que permitan caracterizar y comparar los segmentos de la población atendida por el PP 0118 y PP 0121, se ha considerado, en el primer caso, a aquellas unidades agropecuarias con una extensión menor a 1.3 hectáreas y que, además, dirigen la mayor parte de la producción de un determinado cultivo a destinos distintos a la venta (autoconsumo, auto insumo o alimentos para animales). Al utilizar este criterio, se limita la posibilidad de incluir como parte de la población potencial del PP 0118 a unidades agropecuarias que tienen cierto nivel de integración a mercados. Considerando este criterio, la población potencial del PP 0118 ascendería a 618 686 unidades agropecuarias las cuales se concentran principalmente en los departamentos de Cajamarca, Puno, Cusco, Ancash, Apurímac y Ayacucho.

Cuadro 2. Población potencial del PP 0118 por departamento

Departamento	Población potencial
Amazonas	6,034
Ancash	63,017
Apurímac	41,637
Arequipa	9,369
Ayacucho	40,419
Cajamarca	119,477
Cusco	70,139
Huancavelica	28,123
Huánuco	23,583
Ica	5,086
Junín	27,752
La Libertad	22,778
Lambayeque	4,160
Lima	10,304
Loreto	10,321
Madre de Dios	623
Moquegua	3,000
Pasco	6,103
Piura	22,269
Puno	98,895
San Martín	1,800
Tacna	1,527
Tumbes	57
Ucayali	2,213
Total	618,686

Fuente: CENAGRO, 2012
 Elaboración: APOYO Consultoría

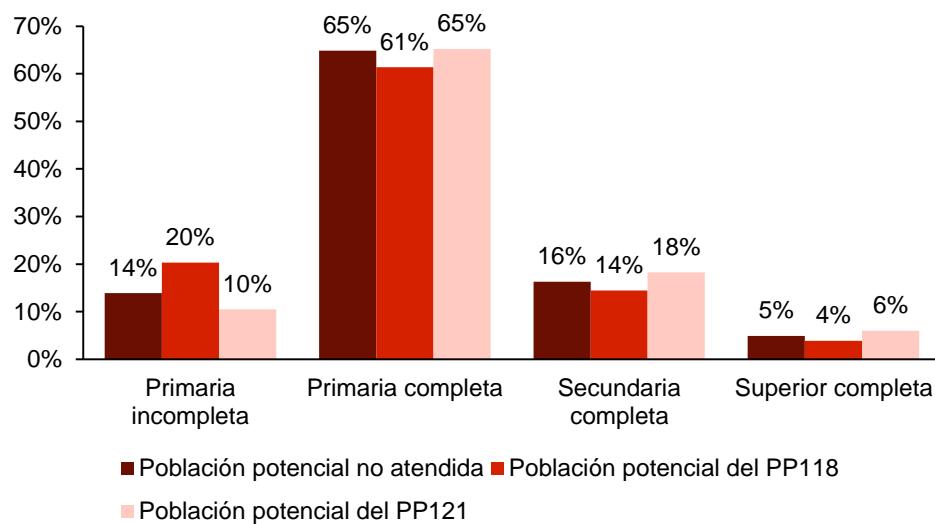
La definición de las poblaciones potenciales de los programas PP 0118 y PP 0121 no son en estricto comparables, pues utilizan criterios de definición diferentes. No obstante, por

eso mismo, no se puede argumentar que constituyen poblaciones mutuamente excluyentes. Esto presenta un riesgo de filtración, en especial para el PP 0121, pues podría ser que se considere dentro de la población potencial a unidades agropecuarias con una extensión territorial bastante reducida, que en realidad deberían formar parte solo de la población potencial del PP 0118.

Por otro lado, a partir del CENAGRO, se puede caracterizar a los productores agropecuarios según su pertenencia a alguna de las poblaciones potenciales de los programas presupuestales.

El nivel de educación obtenido varía entre las distintas poblaciones potenciales caracterizadas. En particular, la población potencial del PP 0118 cuenta, en promedio, con un menor grado de instrucción alcanzado en comparación al resto de segmentos de la población rural. En este sentido, en el 20% de los casos, las economías de subsistencia están constituidas por productores agropecuarios que no han terminado la primaria.

Gráfico 1. Nivel educativo por segmentos de la población



Fuente: CENAGRO, 2012
Elaboración: APOYO Consultoría

Por otro lado, la población potencial del PP 0118 exhibe un menor acceso a servicios básicos que la del PP 0121 en casi todos los aspectos. La diferencia más significativa se ve en la conexión de una red pública de desagüe dentro de la vivienda, en donde la población potencial del PP 0118 muestra un acceso del 13%, respecto de 20% del otro programa. Un aspecto que salta a la vista es el hecho que la tenencia de una cocina mejorada sea relativamente mayor en la población potencial del PP 0118. Esto se podría atribuir a que, dado el perfil de la población potencial de este programa es de pobreza extrema, tiene acceso a programas del Estado que incluían este tipo de bien como parte de los servicios provistos – siendo Haku Wiñay el ejemplo más reciente.

Cuadro 3. Acceso a servicios básicos por segmentos de la población

Indicadores del hogar	Población potencial		
	No atendida	PP118	PP121
Baño o servicio higiénico del hogar conectado a:			
Red pública de desagüe dentro de la vivienda	14%	13%	20%
Red pública de desagüe fuera de la vivienda	2%	2%	2%
Pozo séptico	8%	9%	10%
Pozo ciego o negro / letrina	55%	53%	52%
Río, acequia o canal	1%	1%	1%
No cuenta con baño o servicio higiénico	20%	21%	15%
Cuenta con cocina mejorada	21%	25%	18%
Tiene computadora	3%	2%	6%
Tiene internet	2%	1%	3%

Fuente: CENAGRO, 2012

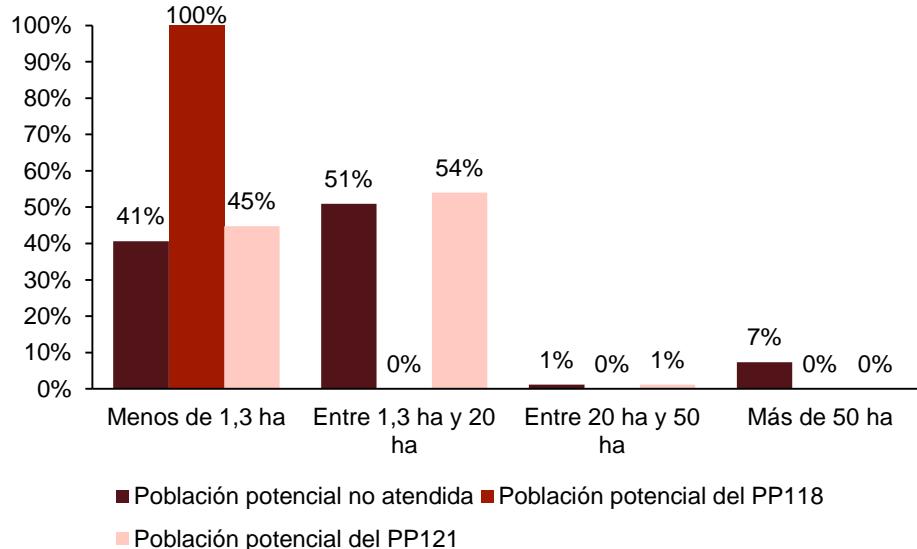
Elaboración: APOYO Consultoría

Respecto de la extensión promedio de las unidades agropecuarias, por construcción se sabe que esta se encuentra acotada a máximo 1.3 hectáreas en el caso del PP 0118. No obstante, más allá de ese hecho, es interesante resaltar que casi el íntegro de la población potencial del PP 0121 (99%) está conformada por productores agropecuarios cuya extensión territorial es menor a 20 hectáreas. En general, en el Perú existe un alto nivel de atomización de la tierra, en el sentido que gran parte de las unidades agropecuarias cuentan con poca superficie agrícola, por lo cual gran parte de los productores agropecuarios conforman la población potencial de ambos programas.

Más aún, el hecho que el 99% de los pequeños y medianos productores agropecuarios cuenten con una extensión territorial menor a 20 hectáreas, brinda luces acerca de la definición de los mismos, pues si bien el umbral que se maneja actualmente se sitúa en 50 hectáreas como máximo,⁸ bajo determinadas condiciones de riego, en la costa y la sierra; y en 50 y 115 hectáreas como máximo, en la selva alta y baja, respectivamente; se podría argumentar que en realidad dichos umbrales bien podrían reducirse. En otras palabras, la exclusión de los grandes productores agropecuarios, dado su baja concentración con los umbrales actuales establecidos – pues solo el 1% excluido se consideraría como gran productor agropecuario–, podría hacerse utilizando umbrales menores.

⁸ Umbral utilizado tanto para las estadísticas nacionales, como en la política sectorial.

Gráfico 2. Extensión promedio de la unidad agropecuaria por segmentos de la población



Fuente: CENAGRO, 2012
Elaboración: APOYO Consultoría

En total la superficie agropecuaria registrada en el CENAGRO consiste en 41, 311, 060 ha, de los cuales el 17% corresponde a la superficie agrícola y el 83% a la superficie no agrícola, la cual está compuesta por pastos, montes, bosques, y otros usos. Al respecto, cabe mencionar que las unidades agropecuarias del PP 0121 solo cuentan con tierras con cultivo, de acuerdo a lo definido en su población potencial. En cuanto a la población del PP 0118, presentan una mayor disposición de tierras aptas para el cultivo (20%) respecto de la población no atendida. No obstante, los productores del PP 0118 cuentan con una menor extensión agrícola: por cada cuatro hectáreas no agrícolas, cuentan con una hectárea trabajada.

Cuadro 4. Superficie agrícola y no agrícola según segmento de la población, 2012

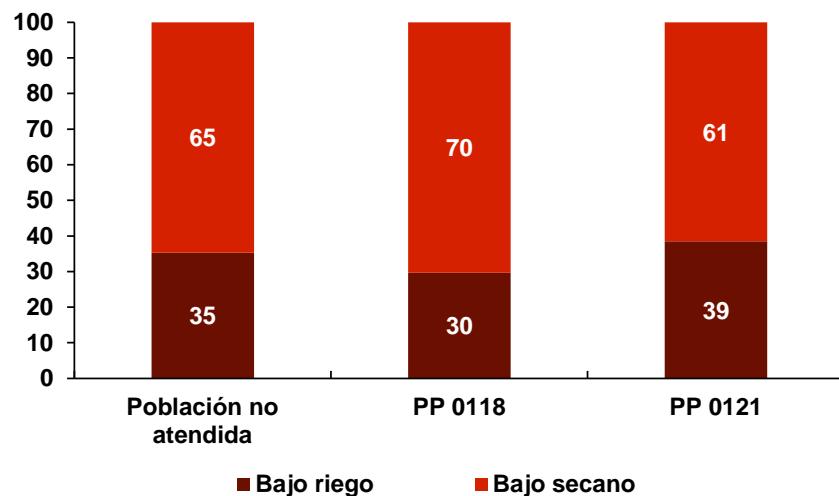
Tipo de cultivo	Pob. no atendida	%	PP 0118	%
Superficie agrícola	4,465,796	13%	309,924	20%
Con cultivo	2,165,315	6%	223,072	15%
En barbecho	1,009,148	3%	47,083	3%
En descanso	759,738	2%	29,536	2%
No trabajada	531,595	2%	10,233	1%
Superficie no agrícola	29,946,356	87%	1,201,963	80%
Pastos	18,067,180	53%	951,317	63%
Montes y bosques	9,298,602	27%	116,594	8%
Otros usos	2,580,574	7%	134,051	9%
Total	34,412,152	100%	1,511,886	100%

Fuente: CENAGRO, 2012
Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a los activos físicos con los que cuentan para producir sus tierras, en general la agricultura de menor escala se realiza en condiciones con bajos niveles de complejidad

productiva. En particular, se puede observar que la mayor parte de la superficie cultivada carece de acceso a sistemas de riego. Así, el 39% de la superficie agrícola de los productores del PP 0121 se encuentra bajo riego, seguido de la superficie de la población no atendida (35%), y los productores del PP 0118 (30%). Tal dependencia a las lluvias podría ser una causante de la baja productividad de estas economías, de modo que el mayor riesgo a las irregularidades de las lluvias generaría pérdidas en el nivel de producción.

Gráfico 3. Superficie agrícola según tipo de riego, por segmento de la población
(En porcentajes)

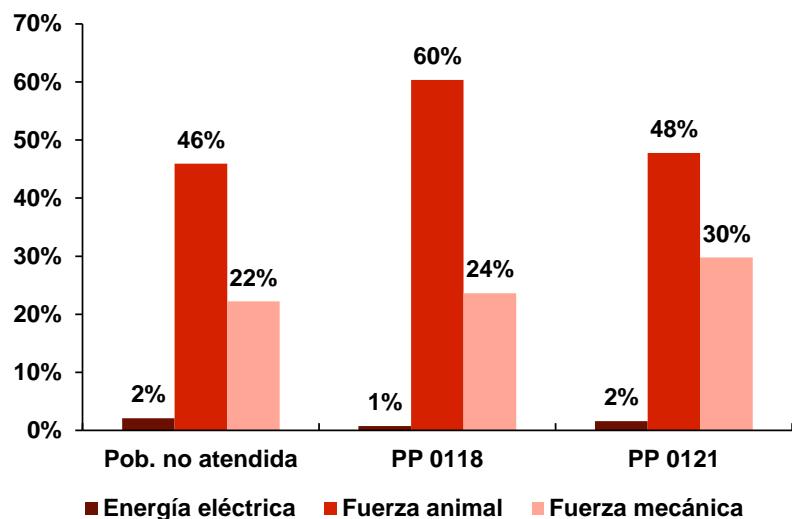


Fuente: CENAGRO, 2012

Elaboración: APOYO Consultoría

Por otro lado, el tipo de energía utilizada para sus procesos productivos puede limitar la productividad y la cantidad producida de estos productores. Si bien se observa una gran dependencia a la fuerza animal, esta fuente de energía está asociada a menores niveles de productividad, ya que requiere jornadas de trabajo más largas y una adecuada alimentación a los animales. Al contrario, la mecanización de las actividades agrícolas puede contribuir positivamente a los niveles de productividad de estos productores, pues disminuye el tiempo requerido para las actividades agrícolas. Así, el PP 0118 presenta la mayor dependencia a la fuerza animal (60%), mientras que el PP 0121, en términos relativos, exhibe un mayor uso de fuerza mecánica (30%), en comparación al PP 0118. El uso de energía eléctrica, por su parte, aún tiene niveles mínimos en todas las poblaciones.

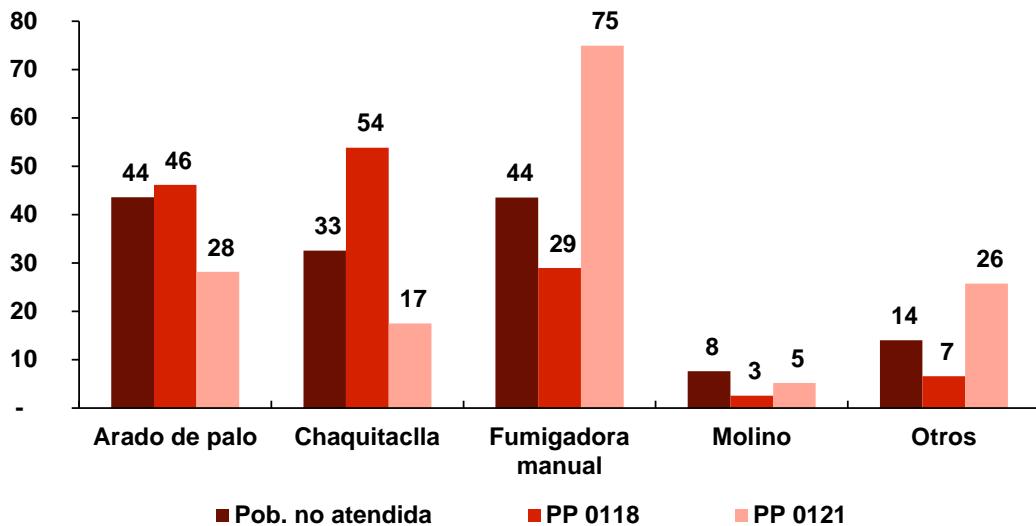
Gráfico 4. Principal fuente de energía utilizada en la actividad productiva por segmento de población



Fuente: CENAGRO, 2012
Elaboración: APOYO Consultoría

El tipo de energía utilizada por los productores se encuentra estrechamente relacionado con el tipo de herramientas o equipo utilizados por los productores. Como se puede observar, la mayor parte de productores utiliza arado de palo, *chaquitaqlla* y fumigadora manual. El uso de estas herramientas es común en los productores cuyos procesos productivos son de menor complejidad. Por su parte, existen algunas diferencias en el uso de estos activos de acuerdo a la población. Puntualmente, los productores del PP 0118 utilizan en mayor medida el arado de palo y la *chaquitaqlla*, mientras que los del PP 0121 utilizan la fumigadora manual.

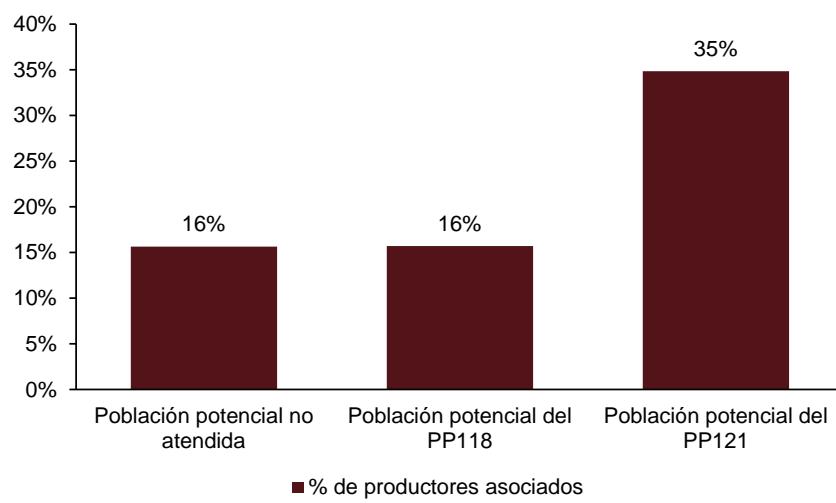
Gráfico 5. Uso de activos productivos por segmento de la población, 2012



Fuente: CENAGRO, 2012
Elaboración: APOYO Consultoría

La población potencial del PP 0121 se muestra en una posición más favorable que la del PP 0118 tomando en cuenta otros criterios de caracterización como la asociatividad entre productores, el acceso a capacitaciones y el acceso al crédito. En particular, los pequeños y medianos productores agropecuarios se encuentran más asociados entre sí, tienen mayor acceso a capacitaciones y tienen más créditos aprobados en promedio.⁹

Gráfico 6. Asociatividad de los productores



Fuente: CENAGRO, 2012
Elaboración: APOYO Consultoría

Con respecto a la **población objetivo**, esta se define como aquella que presenta el

⁹ Adicionalmente a los indicadores obtenidos para caracterizar a la población potencial, se estimó el acceso a capacitaciones, el acceso al crédito y los cinco stock de ganados más producidos.

problema central, pero que necesariamente requiere de la intervención del Estado. Para ello se establecen **criterios de focalización** que la población potencial debe cumplir para acceder a la intervención.

En el caso particular del PP 0118, el cálculo de la población objetivo se determina a partir de dos criterios de focalización independientes establecidos en la Directiva N° 006-2012-MIDIS¹⁰:

- Población en centros poblados rurales con al menos 40 hogares y que se ubiquen en distritos con más del 40% de pobreza monetaria.
- Población en CCPV rurales con al menos 40 hogares y que se ubiquen en distritos priorizados para la implementación de intervenciones efectivas para la reducción de la desnutrición crónica infantil.

En cuanto al uso de estos criterios, FONCODES como entidad del MIDIS utiliza estos lineamientos para la focalización de sus intervenciones. En línea con las lecciones aprendidas del proyecto “Mi Chacra Emprendedora”, se busca que los beneficiarios del programa correspondan al programa JUNTOS.¹¹ Ello con el fin de articular ambos programas y contribuir de forma efectiva en la superación de la pobreza. Así, una vez aplicados estos criterios, se estima como población objetivo a 11, 191 centros poblados, lo que equivale a 533, 962 hogares rurales pobres.¹² A continuación se presenta la distribución a nivel regional:

¹⁰ “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión”.

¹¹ Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, que tiene por finalidad contribuir a la reducción de la pobreza, y como propósito generar Capital Humano dentro de los hogares en situación de pobreza extrema.

¹² Estimación de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE), a través del Informe N°009-2016/MIDIS/VMPES/DGSE.

Cuadro 5. Población objetivo del PP 0118 por departamento

Departamento	Población objetivo
Amazonas	18,688
Ancash	15,706
Apurímac	27,577
Arequipa	3,689
Ayacucho	29,294
Cajamarca	87,635
Cusco	37,590
Huancavelica	31,320
Huánuco	39,621
Ica	221
Junín	20,331
La Libertad	39,058
Lambayeque	12,013
Lima	7,111
Loreto	19,190
Madre de Dios	28
Moquegua	1,409
Pasco	6,849
Piura	43,045
Puno	63,118
San Martín	26,212
Tacna	572
Tumbes	8
Ucayali	3,679
Total	533,964

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

De acuerdo con las entrevistas realizadas a personal de FONCODES y MIDIS, existen indicios de que este número no refleja la cantidad total de hogares pobres que necesitan la intervención. La lista de centros poblados que se presenta en esta directiva se realizó con información disponible en el 2012. Así, el primer criterio considera el Mapa de Pobreza del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del 2009, mientras que el segundo criterio hace referencia a la Directiva N° 004-2012-MIDIS.¹³ Si bien se estableció en la Directiva N° 006-2012-MIDIS que debe actualizarse periódicamente por el MIDIS en función a información del INEI, a la fecha la lista de población focalizada se mantiene. Con respecto al número de hogares a intervenir, se considera que se tendrá un número más adecuado cuando se realice el Censo Nacional 2017.

Por su parte, en el marco del PP 0121, se define a la población objetivo como aquellos productores que o bien destinan la mayor parte de su producción a las ventas, pero no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus gastos; o bien como aquellos que

¹³ "Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social".

destinan la mayor parte de su producción a un fin distinto de la venta, pero cuentan con ingresos que cubren sus gastos. Posteriormente, se focaliza a la población objetivo a partir de una ponderación de los siguientes criterios de focalización por departamento:

Cuadro 6. Matriz de ponderación de criterios por departamento

Factor	Descripción	Ponderación
F1	Población agraria	20%
F2	Superficie agraria	15%
F3	Índice de Desarrollo Humano	10%
F4	VBP agropecuario	20%
F5	Productores organizados	20%
F6	Pequeños y medianos productores no de subsistencia	15%

Fuente: CENAGRO (2012), PNUD (2010), reportes estadísticos MINAGRI 2014-2017

Elaboración: APOYO Consultoría

A partir de estos criterios, se definió una población objetivo por departamento mediante el siguiente cálculo:

$$CPI = \sum_{i=1}^7 \frac{PrCi \times PCFi}{100}$$

Donde:

- CPI : Coeficientes de priorización para el departamento i
- PrCi: Peso relativo obtenido para cada criterio en el departamento i
- PCFi: Ponderación para cada criterio de focalización en el departamento i

A partir del listado de los departamentos priorizados se realizó un proceso análogo para determinar la población objetivo por distritos. Los criterios de focalización utilizados para este nivel y sus ponderaciones fueron los siguientes:

Cuadro 7. Matriz de ponderación de criterios por distrito

Factor	Ponderación
Población agrícola (productores)	34%
Superficie agrícola	33%
IDH	33%
Total	100%

Fuente: Cenagro (2012), PNUD (2010), reportes estadísticos Minagri 2014-2017

Elaboración: APOYO Consultoría

Esta metodología para calcular la población objetivo es una innovación del diseño del PP

0121, que recién fue incorporada a partir del 2016. Antes de este punto, la focalización de la población objetivo solamente llegaba al nivel de departamento, y utilizaba los siguientes criterios: i) ubicación geográfica, ii) tipo de riego, iii) tamaño de las unidades productivas, y iv) destino de la producción agropecuaria.

A partir de la nueva estimación de la población potencial, y utilizando los criterios de focalización, es posible reestimar la población objetivo para el caso del PP 0121. Esto requeriría una validación de los supuestos establecidos – la extensión territorial y el destino de la producción – dado que los resultados presentados difieren con los del anexo 2 para dicho programa.

Cuadro 8. Población objetivo del PP 0121

Departamento	Población objetivo
Amazonas	38,181
Ancash	47,276
Apurímac	23,461
Arequipa	24,114
Ayacucho	36,701
Cajamarca	112,050
Cusco	73,953
Huancavelica	23,358
Huánuco	47,208
Ica	13,610
Junín	67,758
La Libertad	40,833
Lambayeque	27,970
Lima y Callao	35,372
Loreto	31,231
Madre de Dios	2,759
Moquegua	6,123
Pasco	13,461
Piura	55,348
Puno	44,215
San Martín	47,460
Tacna	9,533
Tumbes	4,497
Ucayali	12,996
Total	839,468

Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La actualización de la metodología del PP 0121 para la focalización de los beneficiarios contribuye a la mitigación de los problemas de filtración y subcobertura, en tanto incorpora el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Valor Bruto de la Producción (VBP) como

criterios de focalización por departamento. No obstante, utilizar estos indicadores a nivel departamental no permite una identificación individual de los beneficiarios que deberían conformar la población objetivo, por lo que el riesgo de filtración y subcobertura persiste.

En cuanto al PP 0118, no es posible hacer una reestimación de la población objetivo a partir de la documentación recibida. Específicamente, esto se debe a que el CENAGRO no permite identificar a los productores agropecuarios a nivel de centro poblado, que es la forma en la que está definida la población objetivo en el anexo 2 de dicho programa.

1.1.3 Diseño de la intervención evaluada

1.1.3.1 Modelo conceptual (Contenido 04)

En la siguiente sección se presenta la lógica de intervención de los programas mediante la metodología de árbol de problemas. El árbol de problemas identifica en la vertiente inferior las causas o determinantes del problema central que se pretende abordar en cada intervención, y en la vertiente superior, las consecuencias o efectos derivados de este. Al respecto, cabe mencionar que el PP 0118, pese a que tiene como efecto directo la inclusión de los hogares rurales en economías de subsistencia, no define los efectos indirectos esperados que contribuyen a la obtención de este fin. Si bien no es requerimiento incluir el árbol de efectos en el diseño del PP de acuerdo con los lineamientos del MEF, se considera importante analizar la ruta mediante la cual el resultado específico tiene incidencia sobre el resultado final de la intervención.

Por otro lado, dado que en el diseño de estos programas no hay un consenso en las definiciones de las poblaciones que buscan intervenir estos programas, se ha revisado literatura que complementen dichos conceptos.

Programa Presupuestal 0118

De acuerdo al diseño del PP 0118, la definición de economías de subsistencia hace referencia a los hogares que conducen sistemas de producción familiar de subsistencia, que tienen, por lo tanto, poca capacidad de acumulación. Esto, asimismo, se atribuye a la baja productividad y reducidos o nulos excedentes de producción característicos de este sector que puedan ser destinados a la reposición y a la venta, así como a la dificultad de afrontar riesgos por variaciones ambientales. Por su parte, la definición operacional de economías de subsistencia se resume en aquellos hogares cuya ocupación es predominantemente agropecuaria, manejen en promedio 1.3 ha, y sus ingresos provengan principalmente de actividades agropecuarias.

En la literatura revisada, en general la agricultura de subsistencia se relaciona con la producción para el autoconsumo. De acuerdo con Todaro (1995), la agricultura de subsistencia se define como aquella en la cual la producción se realiza principalmente para el autoconsumo, caracterizada además por la baja productividad, riesgo e incertidumbre. Baquero et al (2007), además de la orientación al autoconsumo, consideran su insuficiente

disponibilidad de tierras e ingresos de producción para garantizar la reproducción familiar. De manera similar, Escobal et al (2015) sostienen que los integrantes que conforman la agricultura familiar de subsistencia carecen de suficiente tierra, ganado o infraestructura productiva para generar ingresos que les permitan cubrir la canasta básica de alimentos para su hogar.

El PP 0118 fundamenta su intervención en las limitadas oportunidades de acceso a mercados, entendidas como las limitadas capacidades para incorporarse al dinamismo de la economía local. En línea con ello, cabe la necesidad de justificar si la orientación hacia el autoconsumo de estos hogares se debe a sus limitadas capacidades para incorporarse al mercado. Según Berdegué y Escobar (2001), los hogares se dedican a la agricultura de subsistencia debido a que carecen de mejores alternativas de empleo, han desarrollado estrategias de vida diversificadas en las cuales la agricultura complementa sus ingresos, y existen costos de transacción elevados que efectivamente les impiden operar en el mercado. Kostov y Lingard (2002), analizando la agricultura de subsistencia en Bulgaria encuentran que efectivamente el principal problema de estas economías es su exclusión del mercado.

Dado esto, se reconoce la existencia del problema en la población potencial, en el sentido que forma parte de las características que definen a esta población. Así, las condiciones de los hogares con economías de subsistencia reflejan la necesidad de intervenciones en materia de políticas públicas que les ayuden a salir de la condición de pobreza, característica de los hogares rurales dedicados a esta actividad. Cannock (2010) menciona que la baja productividad de estas economías plantea la necesidad de promover tecnologías que permitan disminuir los costos de producción y transacción a los mercados. Por su parte, Berdegué y Escobar (2001) resaltan que están políticas deben orientarse a mejorar la posición de sus activos, así como mejorar el contexto en el que operan.

Por otro lado, aunque el diseño del programa no contempla los efectos indirectos de contar con oportunidades de acceso a mercados locales, se considera que esto contribuye a la inclusión económica de los hogares. Esto se evidencia en que, una vez que mejoren sus procesos productivos y aumenten en cantidad y calidad su producción agropecuaria, esta pueda ser destinada al mercado y puedan aumentar sus ingresos. En particular, para identificar las alternativas que efectivamente solucionen este problema, se deben analizar las causas respectivas. De acuerdo al diseño del programa, se identifican tres causas directas: (i) descapitalización de activos físicos y productivos, (ii) débiles capacidades para desarrollar actividades económicas y productivas, y (iii) elevados costos de transacción para acceder a mercados. A continuación se presenta el esquema causal visualizado en el árbol de problemas del programa.

Gráfico 7. Árbol de problemas del PP 0118



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

(i) Descapitalización de activos físicos y naturales

En la literatura se reconoce la constante exposición de los hogares rurales a condiciones climáticas y ambientales, tales como heladas, lluvias en exceso, sequías, mala calidad de suelos, entre otros, que perjudican su producción y limitan su capacidad de generar excedentes que puedan ser destinados al mercado. La exposición a estos riesgos genera un costo para el bienestar y la eficiencia de los hogares rurales, de modo que, en lugar de dedicarse a actividades que les generaría mayores ingresos o excedentes, deben manejar su exposición a estos riesgos (Banco Mundial, 2008). Estos problemas, de acuerdo al programa, generan una descapitalización de los activos naturales (tierra, agua, pastos), lo que a su vez contribuye a la descapitalización de activos físicos productivos (ganado, semillas).

Al respecto, en el diseño del programa no hay una definición concreta de descapitalización de activos. Según la FAO (2015), esto se relaciona con un proceso de transición entre pequeña empresa a una de subsistencia, producto de que deja de generar excedentes y por lo tanto hace referencia a un proceso de desacumulación. El Banco Mundial (2008), por su parte, menciona que la exposición a riesgos producto de cambios climáticos genera que las familias rurales deban vender sus activos (descapitalización) para sobrevivir a épocas de dificultad.

Por el momento, se puede entender la descapitalización como la disminución de valor o

degradación de activos. El modelo conceptual de la intervención sostiene que esto parte del deterioro de los recursos disponibles de los hogares rurales por factores físicos ambientales, agravados por el cambio climático, así como por la condición de pobreza de estas familias. Los pocos recursos con los que cuentan, así como el limitado acceso a servicios financieros, genera que tengan un limitado acceso a activos productivos, los cuales se ven perjudicados por las condiciones ambientales que afectan en particular a estas familias.

Asimismo, el uso ineficiente de los activos naturales, entendido como el manejo inadecuado de recursos naturales, sin ejercer su potencial renovable, disminuye el nivel de productividad de los mismos. Esto se atribuye a que la poca disponibilidad de tierras genera que los productores tiendan a sobreexplotar la superficie agrícola con la que cuentan, lo cual genera una degradación en los mismos y requieren cuidados adicionales para que sigan produciendo. Los hogares rurales se caracterizan además por los limitados conocimientos en manejo de activos productivos y naturales, de modo que no tienen la capacidad de utilizar eficientemente estos recursos, ni preservar y recuperar los mismos.¹⁴

Estos problemas generan que los hogares rurales produzcan en menor escala, debido a sus bajos niveles de productividad, así como los pocos activos que cuentan para producir. Ello ocasiona que no puedan generar excedentes para destinarlos al mercado, y así incrementar sus ingresos. Una posible solución a estos problemas, son las capacitaciones y asistencia técnica en manejo de activos productivos, tecnologías y gestión de recursos. No obstante, la condición económica de estos hogares, no genera una demanda por estas capacitaciones. De acuerdo con La Cruz et al. (2003), el escaso o inexistente desarrollo de mercados de asistencia técnica se debe, por el lado de la demanda, a los limitados recursos que poseen estos hogares con economías de subsistencia: la condición de pobreza de estos hogares genera una limitada capacidad de compra de estos servicios.

Asimismo, en línea con los restringidos recursos naturales con los que cuentan, las posibilidades de generar excedentes a partir de lo aprendido en estos servicios son limitadas. Por ello, los costos de aprendizaje, así como de información son altos en estos hogares (La Cruz et al., 2003). Esta limitada demanda por servicios de extensión puede abordarse también por la falta de información de potenciales beneficios (Maffioli et al., 2011). De acuerdo con el Banco Mundial (2006), los servicios de extensión con enfoque de demanda toman como supuesto que los agricultores están bien organizados y preparados para asumir nuevas responsabilidades.

Según Labarthe y Laurent (2013), incluso cuando estos servicios son subsidiados, el uso de estos servicios disminuye en los pequeños agricultores, y en particular, para aquellos con menos de 10 hectáreas. Del mismo modo, Dinar et al (2007) encontraron que en el caso de Creta, las granjas de subsistencia, definidas por su alto porcentaje de auto-

¹⁴ LIBELULA Comunicación, ambiente y desarrollo (2011), Diagnóstico de la Agricultura en el Perú (Informe Final), Por encargo especial de PERU OPPORTUNITY FUND, Lima, 15 de julio del 2011.

consumo y baja capacidad, no demandan servicios de extensión. Por su parte, Uddin et al. (2016), encuentra que la demanda por estos servicios no varía por el tamaño del terreno, sino por el tipo de cultivo.

(ii) Débiles capacidades para desarrollar actividades económicas y productivas

Como se ha mencionado, los hogares con economías de subsistencia tienen cuentan con una menor disponibilidad de activos, tanto naturales como físicos. En cuanto a los activos productivos físicos, estos consisten en tecnologías de producción tradicional, debido no solo a sus limitados recursos para acceder a las innovaciones en el sector, sino también por su poca capacidad de manejar procesos más complicados que estén vinculados a mayores niveles de productividad. Esto, de acuerdo con Escobal (2005), genera que los agricultores presenten dificultades para desarrollar sus actividades, evidenciado en sus bajos niveles de producción y por lo tanto en su acceso al mercado.

Salazar *et al* (2015) evalúan el impacto de la adopción de tecnologías en granjeros de subsistencia en Bolivia. En particular, del programa CRIAR (Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales), implementado en áreas rurales de Bolivia. El objetivo de este programa es incrementar los ingresos de pequeños agricultores y la seguridad alimentaria a través de mejoras en productividad ante adopciones tecnológicas. Los resultados sugieren que la participación en el programa incrementa la productividad agrícola, el ingreso de los hogares y mejora la seguridad alimentaria.

Por otro lado, el limitado acceso al financiamiento de los productores agrarios, constituye uno de los problemas principales para desarrollar sus actividades productivas. La falta de una adecuada oferta de servicios financieros para este sector, así como el limitado acceso a créditos, impiden el acceso a tecnologías o herramientas productivas que les permitan incrementar sus niveles de productividad de acuerdo a lo que exige el mercado (ENSAN, 2013). Otro factor importante que limita el acceso a los mercados es la baja calidad de los productos de este sector. Su implicancia en el problema central de la intervención radica en que, como los productores no pueden cumplir con estándares de calidad que requiere el mercado, deben destinar su producción para el autoconsumo.

(iii) Elevados costos de transacción para acceder a mercados

De acuerdo con Escobal y Torero (2005), los altos costos de transporte y transacción dificultan la capacidad de los hogares rurales para articularse con los mercados, y los obliga a continuar en la agricultura de subsistencia. En particular, estos costos, pueden llegar a representar una parte importante del valor de la producción que se quiere transar en el mercado. Según Escobal (2001), como resultado del estudio a distritos de Huancavelica, se encuentra que los costos de transacción equivalen al 50% del valor de venta, observándose una gran brecha entre grandes y pequeños agricultores (32% y 67% del valor de venta, respectivamente).

En línea con las causas indirectas de estos costos definidas en el modelo conceptual de la intervención, los costos que enfrentan los agricultores consisten en la limitada disponibilidad de vías y medios de transporte, costos de transporte para llevar los productos, así como el bajo acceso a información sobre precios, calidad, cantidad y periodicidad de los productos.

De acuerdo al Banco Mundial (2008), la inadecuada infraestructura de transporte y de servicios en las zonas rurales, incrementa los costos de transacción. Por lo tanto, el desarrollo de las vías rurales puede contribuir en la reducción de los costos de transporte, en el sentido que disminuye los costos de venta de sus productos, genera mayor accesibilidad a una variedad de insumos, y disminuye el costo de conseguirlos. Ello conlleva a una reducción en el precio de venta, lo que facilita su acceso al mercado. Por ejemplo, Kiprono y Matsumoto (2014), en la evaluación de impacto del cambio en el acceso a rutas en Kenia, encuentran que la proporción de leche comercializada aumentó en 3%.

Por su parte, los agricultores de subsistencia no cuentan con servicios de información de mercado que les permitan conocer la demanda potencial de sus productos, y los requerimientos en cuanto a calidad y precios de los posibles clientes. Esto limita que los agricultores organicen su oferta de acuerdo a la demanda, lo cual no les permite ingresar adecuadamente a los mercados.

Programa Presupuestal 0121

Lógica de la intervención

En el Perú, existe consenso de que la pequeña y mediana agricultura nacional opera en contextos heterogéneos y muestra distintos grados de articulación con los mercados de productos y factores (Escobal et al, 2015). Por lo mismo, resulta vital establecer un marco referencial que defina exactamente quiénes componen el segmento de la pequeña y mediana agricultura, para poder analizar adecuadamente su falta de acceso a los mercados.

Aunque no hay una única definición exacta, se dice que la pequeña y mediana agricultura está compuesta por personas naturales que conducen unidades agropecuarias cuya superficie agrícola es menor o igual a 50 hectáreas (*íbid*). Más específicamente, dentro de dicho grupo se encuentran los pequeños productores, que son aquellos agricultores que manejan menos de 5 hectáreas (Escobal, 2004). Según el IV CENAGRO, estos pequeños productores ascienden a 1,797,687 a nivel nacional, con lo cual constituyen el 80% del total de productores, pero tan solo concentran el 6% de la superficie agropecuaria.

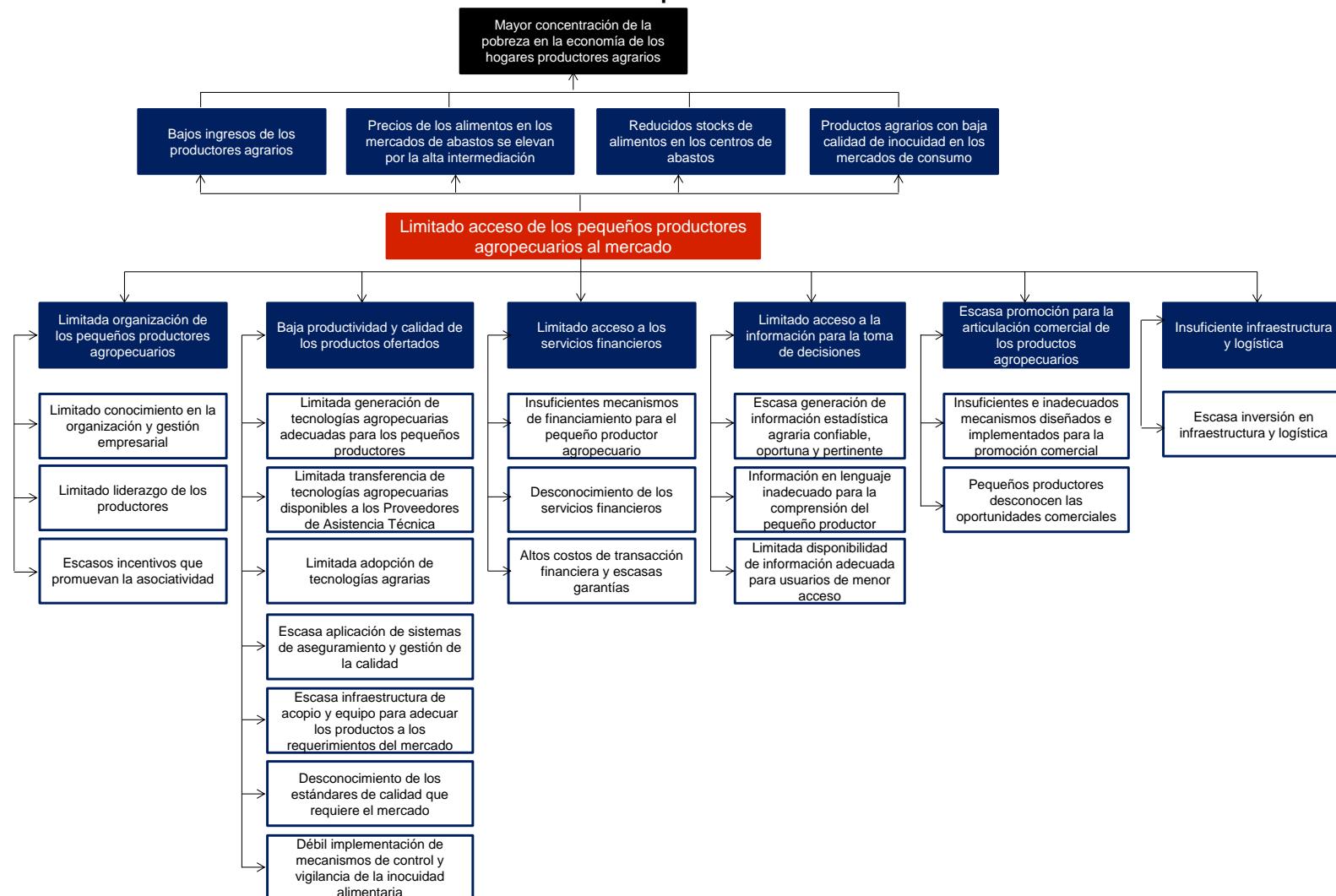
Además de la extensión de las tierras, la literatura caracteriza a la pequeña agricultura comercial en el Perú como una conformada por hogares cuya producción está fundamentada en la mano de obra familiar y dirigida en gran parte a la venta local o regional (Trivelli et al, 2006). No obstante, existen lastres que perjudican su adecuada inserción a los mercados como la falta de acceso al mercado de capitales o el déficit de infraestructura. Particularmente en la sierra del país, predominan los pequeños productores con bajos niveles de productividad, debido a la falta de tecnología y la escasa organización (Pérez, 2006).

Aumentar el acceso a los mercados de estos pequeños productores agropecuarios es un problema que ha sido ampliamente discutido en el campo de la investigación, sobre todo en los últimos años. Según Escobal (2015), la probabilidad de que los territorios tengan un crecimiento económico inclusivo y sostenible depende, entre otras cosas, de la interacción de los mismos con mercados. En el caso particular de las zonas rurales, en donde el habitante promedio carece de capital financiero, resulta especialmente difícil para los pequeños productores acceder a los mercados. Por lo mismo, es vital reforzar otro tipo de vínculos que aseguren una correcta inserción a los últimos como una mayor diferenciación y calidad de productos (*íbid*).

Sin embargo, los pequeños productores agropecuarios del país, en particular de las zonas rurales, no pueden asegurar una buena calidad de sus productos debido a la baja productividad que tienen, entre otras cosas, por la limitada adopción de tecnología (López et al, 2017). En consecuencia, no logran tener un adecuado acceso a los mercados lo cual actúa como un impase para el incremento de sus ingresos, y en general, para la reducción de la pobreza extrema.

Dada esta premisa, se reconoce que el limitado acceso de los pequeños productores agropecuarios al mercado, para el caso peruano, es un problema relevante en tanto limita el potencial incremento de los ingresos de los mismos. Para poder entender mediante qué canales opera este problema y dimensionar su magnitud es oportuno profundizar individualmente en sus causas, e identificar buenas prácticas que han ayudado a aminorar sus efectos. En particular, se han identificado seis causas: (i) la limitada organización de los pequeños productores agropecuarios, (ii) la baja productividad y calidad de los productos ofertados, (iii) el limitado acceso a los servicios financieros, (iv) el limitado acceso a la información para la toma de decisiones, (v) la escasa promoción para la articulación comercial de los productos agropecuarios y (vi) la insuficiente infraestructura y logística.

Gráfico 8. Árbol de problemas del PP 0121



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

(i) Limitada organización de los pequeños productores agropecuarios

La literatura nacional reconoce el perjuicio que la falta de organización en la pequeña agricultura comercial trae sobre su nivel de acceso al mercado. Según Trivelli et al (2006), la asociación de pequeños productores en organizaciones permite mejorar sus condiciones de acceso a los mercados de insumos, productos y factores gracias a la tenencia de un mayor poder de negociación. Además, los autores resaltan que la consolidación de esquemas colaborativos entre productores permite la obtención de una mayor escala de producción.

Por otro lado, Fort y Vargas (2015) señalan que, a pesar de la voluntad de promover la asociatividad que ha estado presente en los lineamientos de programas como la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR) (2004) y en los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM) del MINAGRI, hace falta un consenso acerca del tipo de articulación que se debería fomentar, pudiendo ser esta mediante asociaciones entre pequeños productores, o entre estos y empresas agroindustriales. Más aún, destacan la falta de investigación que existe actualmente sobre el tema.

Con miras a dimensionar el impacto de este problema sobre el nivel de acceso a los mercados de los pequeños productores, se han realizado algunos estudios a nivel internacional y nacional. Rodríguez y Ramírez (2015) hicieron una investigación cualitativa a partir del caso de estudio de la Asociación de Productores de Mora (Asomora), en la localidad de Trujillo, Colombia. Para dicha región, se había establecido una legislación según la cual los pequeños productores que se agruparan en organizaciones gremiales recibirían una contraprestación económica. Los autores encontraron que la asociatividad contribuyó al incremento de los ingresos de los productores por el mayor acceso al mercado. No obstante, esta mejoría no fue sostenible debido al individualismo, bajo compromiso de los productores con la organización y la falta de capital financiero.

Para el caso peruano, Fort y Vargas (2015) identificaron a los pequeños productores que se encontraban vinculados a organizaciones productivas o empresas agropecuarias, y los caracterizaron a nivel distrital, a partir del IV CENAGRO (2012). En concreto, estimaron que el 18% de los pequeños productores participan de algún tipo de esquema asociativo, y que hay efectos positivos y significativos de la asociatividad sobre (i) la superficie cultivada cuyos productos son destinados a la venta, (ii) la razón entre el precio del producto y mercado asegurado, y (iii) el precio del producto en sí.

(ii) Baja productividad y calidad de los productos ofertados

Como ya ha sido mencionado, la producción agraria nacional posee bajos niveles de productividad y calidad de los productos ofertados (Pérez, 2006; López et al, 2017). En concreto, parte importante de ello se debe a la baja adopción de tecnología de bienes tecnológicos y servicios asociados para agricultura, como variedades mejoradas de cultivos, cambios en las prácticas agronómicas e infraestructura de irrigación.

Fort y Vargas (2015) observan que la baja adopción de tecnologías de producción resalta principalmente en los pequeños productores de la sierra, para quienes el principal factor limitante para el desarrollo de cultivos sería la falta de agua. A partir de la comparación entre el III CENAGRO (1994) y el IV CENAGRO (2012), destacan que si bien ha habido un incremento de 31% a 38% en la proporción de la superficie agrícola cultivada que dispone de riego – en alguna de sus modalidades: por gravedad, aspersión, goteo o exudación -, esto no se ha visto reflejado en la proporción de productores que utilizan alguna de estas modalidades de riego, pues esta ha caído de 46% a 39% en el periodo estudiado. De esto se desprende que el incremento en el uso de riego estaría determinado por unidades agrícolas más extensas.

Con respecto a este problema, existen diversos casos de estudio a nivel internacional en los que se han realizado intervenciones exitosas. Por ejemplo, en Bolivia se implementó el programa CRIAR (Creación de iniciativas agroalimentarias rurales) en el 2011, el cual ofrece cofinanciamiento de hasta 90 por ciento del costo de adoptar e implementar nuevas tecnologías agrícolas entre pequeños productores rurales con el objetivo de incrementar sus ingresos y mejorar su seguridad alimentaria. En una evaluación de impacto posterior, Salazar et al (2015) encontraron efectos positivos y significativos de la intervención sobre la productividad, el ingreso agrícola y la seguridad alimentaria de los beneficiarios respecto de los no beneficiarios. En particular, el valor anual de producción por hectárea de los primeros se incrementó en 92%.

Alternativamente, en Argentina se desarrolló el Proyecto integración de pequeños productores a la cadena vitivinícola (PROVIAR), el cual proporcionó hasta el 50 por ciento del valor de las tecnologías conformadas en el plan integrado de negocios de los pequeños productores beneficiarios del programa. Los resultados exhibieron efectos promedio positivos y significativos para los beneficiarios respecto del grupo de control: se incrementó la producción en 7.8% (Rossi, 2013).

(iii) El limitado acceso a los servicios financieros

La oferta de servicios financieros para los pequeños productores en el Perú aún es escasa, incluso para aquellos que están asociados en organizaciones colaborativas: solo 4,3% de ellos se benefician con acceso a créditos financieros por pertenecer a una organización (Fort y Silva, 2015). Peor aún, hay muy poca investigación sobre el acceso a servicios financieros de aquellos que no están asociados a ninguna organización colaborativa (IFC, 2016).

Para suprir la demanda por servicios financieros, ha surgido la figura de bancos cuyo público objetivo son los hogares de bajos ingresos, quienes pueden ser los pequeños productores agropecuarios. Este es el caso de Bancamía, en Colombia, que hasta ahora maneja una situación favorable para el caso de pequeños productores agropecuarios, en tanto solo el 4.75% de los préstamos realizados tienen un retraso en el pago de más de 30 días, frente al 5.68% de la cartera total (*íbid*).

Se ha encontrado también que la participación de beneficiarios en programas de favorecimiento del sector agropecuario, como el programa Juntos, trae externalidades positivas sobre el nivel de acceso a los servicios financieros. En el caso particular de Juntos, en la medida en que los hogares han ido recibiendo transferencias monetarias – por lo que cuentan con una tarjeta de débito -, han ido consolidando sus conocimientos vinculados al acceso de servicios financieros (Escobal y Ponce, 2016). Concretamente, se ha encontrado que la cantidad de personas pertenecientes a un hogar beneficiario de Juntos por el ahorro en una entidad financiera incrementó en 18,8 por ciento luego de la intervención.

(iv) Limitado acceso a la información para la toma de decisiones

Según López et al (2017), los pequeños agricultores de países en desarrollo se desenvuelven en mercados en los cuales existen asimetrías informativas y altos costos de transacción. Como respuesta a ello, las tecnologías de información y comunicación (TIC) han permitido el surgimiento de soluciones costo-efectivas que permiten mejorar la productividad y sostenibilidad de los pequeños agricultores. En concreto, las TICs permiten la generalización del acceso a información acerca de los servicios financieros, datos relacionados a la agricultura, pronósticos del tiempo e información relacionada a mercados.

En cuanto a evaluaciones de impacto, Nakasone (2014) realizó una intervención con diseño experimental a cinco provincias de la región del Mantaro en Perú elegidas aleatoriamente. Designó un grupo de tratamiento que recibió una asignación aleatoria de información de precios sobre sus cultivos más importantes en los mercados regionales mediante mensajes enviados a sus teléfonos móviles. El autor encontró que aquellos grupos que recibieron la información percibieron precios 14% más altos por sus productos que aquellos que no lo hicieron, y aumentaron sus probabilidades de vender sus cultivos también en 14% con respecto al grupo de control.

(v) Escasa promoción para la articulación comercial de los productos agropecuarios

La poca promoción para la articulación comercial de productos agropecuarios es fundamentada en dos subcausas: la falta de mecanismos adecuadamente diseñados e implementados en la promoción comercial y el desconocimiento de los pequeños productores de las oportunidades comerciales. El análisis desagregado evidencia que, en realidad, estas causas se encuentran integradas o equivalen a otras ya presentes en el árbol de problemas por lo que son redundantes.

Respecto de lo primero, la argumentación es tautológica: se dice que los pequeños productores no tienen suficientes mecanismos para promocionarse comercialmente, por lo tanto tienen pocas oportunidades para articular sus productos al mercado. Más aún, se arguye que esto se explica por la falta de acceso al mercado de capitales o a la incapacidad de asegurarse frente a eventos negativos inesperados. En todo caso, este problema equivale a decir que hay un limitado acceso a servicios financieros, lo cual es una causa ya identificada. En cuanto a lo segundo, el hecho que los pequeños productores

desconozcan las oportunidades comerciales equivale a decir que existe un limitado acceso a la información, lo cual también es una causa ya señalada.

(vi) Insuficiente infraestructura y logística

El desarrollo de la infraestructura rural (transporte, energía, agua, saneamiento, irrigación y TIC) es vital para el crecimiento agrícola, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de los pequeños productores (López et al, 2017). La racionalidad subyacente es que la inversión en bienes públicos, como infraestructura de transporte y comunicaciones y servicios de información, permite reducir los costos de transacción que constituyen barreras a la entrada para la inserción de la pequeña agricultura a los mercados (Trivelli et al, 2016).

Para estimar este problema, Del Carpio et al (2011) evaluaron los efectos de la primera fase del Proyecto Subsectorial de Irrigaciones del Perú (PSI), un gran proyecto de rehabilitación de la irrigación implementado a lo largo de la costa peruana desde finales de los 90 hasta el 2005. En particular, encontraron que este programa tenía efectos heterogéneos: los beneficiarios de los cuartiles más “pobres”, según la clasificación oficial de pobreza a nivel nacional, disminuyeron su producción y ventas en 62% y 47% tras la intervención; mientras que el top 25 por ciento de hogares de tratamiento experimentaron incrementos significativos en su producción (72%) y ventas (83%).

De igual forma, Escobal y Ponce (2008) evaluaron la relación entre la inversión en infraestructura y el desarrollo de los pequeños productores, mediante el canal de proyectos viales. Para lograrlo, analizaron una muestra de 314 distritos a nivel nacional identificando a la población con una mayor concentración de pobreza, y evaluaron la primera fase del Programa Peruano de Rehabilitación y Mantenimiento de Caminos Rurales, el cual consistió en la rehabilitación de 11,251 km de caminos. Los resultados de su estudio indicaron que los hogares beneficiados (aquellos adyacentes a los caminos rehabilitados), experimentaron un incremento significativo en el ingreso per cápita anual de más de US\$120, equivalente al 35 por ciento del ingreso promedio de los hogares de control.

Estrategias para la intervención del problema central: revisión de literatura

Las estrategias de intervención orientadas a favorecer al sector agropecuario han sido diversas y cambiantes en los países de América Latina: muchas de ellas difieren entre países, los cuales no suelen tener una política establecida, sino más bien una mezcla de varias. En el caso de Perú, han prevalecido tres estrategias de intervención: (i) el uso de transferencias o pagos directos, (ii) servicios de extensión y (iii) provisión de bienes públicos. Algo transversal a su aplicación como intervenciones es la heterogeneidad de sus efectos sobre los pequeños productores agropecuarios, sobre todo en la presencia de concursos de negocios inclusivos: solamente se benefician quienes ganan el concurso (Escobal y Ponce, 2016).

(i) Transferencias o pagos directos

Según Gurria et al (2016), la tendencia de los últimos años en América Latina apunta a gradualmente desplazar el uso de transferencias como intervención por otras que generen una menor distorsión. No obstante, reconocen que en países como Perú, Ecuador y algunos centroamericanos, este cambio aún no ha terminado de concretarse. Esto resulta pernicioso debido a que el uso de transferencias sería una intervención altamente asistencialista y muy poco costo-efectiva.

Análogamente, López et al (2017) evaluaron la provisión de transferencias o pagos directos a agricultores para algunos casos de estudio. Concretamente, revisaron dos programas de transferencias, uno en México (PROCAMPO) y el otro en Colombia (AIS). Tomando como referencia el ingreso agrícola total de los beneficiarios, los autores encontraron que, si bien había efectos positivos en el corto plazo, no se podía demostrar que estos fuesen sostenibles en el tiempo.

(ii) Servicios de extensión

La extensión es una herramienta para la transferencia de tecnología a pequeños productores desarrollada en centros de investigación, por medio de visitas técnicas, con el fin de incrementar su productividad y mejorar sus estándares de vida. No obstante, esto no resulta ser efectivo en tanto ellos tengan limitaciones en la comprensión y adopción de esta extensión (Rodríguez-Espinosa, 2015).

En efecto, de acuerdo con Landini (2012), la problemática en torno a los servicios de extensión comprende la baja adopción del conocimiento, el poco compromiso y falta de participación por parte de los productores, el individualismo y la falta de confianza entre los productores, conflictos por el liderazgo y dificultades para la acción colectiva. Esta problemática se ve agravada por la baja participación de los beneficiarios en la planificación de la extensión (Silvetti, 2006).

Rodríguez-Espinoza (2015) menciona que para asegurar que una intervención mediante un servicio de extensión sea efectiva, se debe tomar en consideración dos aspectos: la inclusión de los beneficiarios en los programas de asistencia técnica, de modo que su aprendizaje pueda ser colaborativo; y un seguimiento y evaluación del servicio en aspectos cruciales como el desempeño y cumplimiento de metas por parte de los extensionistas y la relación costo beneficio del proceso.

(iii) Provisión de bienes públicos

En una visión más amplia, las intervenciones realizadas para favorecer al sector agropecuario pueden apuntar a promover el desarrollo de las comunidades de beneficiarios en agregado, más allá de su actividad productiva. En este sentido, Gurria et al (2016), reconocen la creciente necesidad de ir gradualmente desplazando los recursos asignados a los esquemas productivos hacia otros mecanismos con menor distorsión, como la educación. De esta forma, argumentan, se mejoraría indirectamente la productividad del sector agropecuario, en tanto este se compondría de un capital humano

más capacitado.

1.1.3.2 Marco lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de fines, propósito, componentes y actividades (Contenido 05)

La matriz de marco lógico de un determinado programa o proyecto define y organiza los objetivos e indicadores de desempeño de la intervención además de sus medios de verificación, valores iniciales (línea de base) y metas, lo cual permite establecer las bases para evaluaciones futuras. Los objetivos del programa o proyecto se establecen de acuerdo a cuatro niveles jerárquicos (fin, propósito, componentes y actividades) que se deben corresponder con el árbol de problemas y el árbol de objetivos.

En cuanto a los productos del PP 0118 (componentes), el árbol de objetivos establece tres medios a través de los cuales los hogares rurales con economías de subsistencia puedan contar con oportunidades de acceso a mercados locales. A partir de estos medios, se definen dos productos, cuya correspondencia con los medios se presenta en el cuadro a continuación:

Cuadro 9. Transición del árbol de medios al producto

Árbol de medios		Alternativas seleccionadas		Matriz de Marco Lógico
M1.1	Acceso a activos físicos y recursos naturales	A1.1	Incremento de activos solo en puntos críticos con tecnologías apropiadas	<p>P1</p> <p>Hogares rurales en economías de subsistencia reciben asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas</p>
M1.2	Capacidades fortalecidas en manejo y preservación de activos físicos y naturales	A1.2	Tecnologías apropiadas para mejorar los procesos de producción a pequeña escala que incrementen el nivel de producción y productividad moderadamente	
M2.1	Capacidad de organización para la gestión de sus recursos y activos	A2.1	Conformar pequeñas organizaciones en procesos o actividades específicas	
M2.2	Capacidades fortalecidas en manejo de tecnologías para una producción en cantidad y calidad	A2.2	Tecnologías apropiadas que mejoran los principales procesos de producción que son cuellos de botella, a fin de incrementar el nivel de producción y productividad	
M2.3	Acceso a mercados de asistencia técnica especializada en tecnologías productivas	A2.3	Selección de profesionales con conocimiento en aspectos de tecnología productiva rural y experiencia rural	
M2.4	Capacidades fortalecidas de gestión económica, comercial y financieras	A2.4	Selección de profesionales con conocimiento en aspectos de gestión económica, comercial y experiencia en asistencia técnica	
M3.1	Acceso a servicios de información de mercado	A3.1	Desarrollar capacidades en los usuarios a fin de que ellos puedan operar los sistemas de información comercial existentes	
				<p>P2</p> <p>Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales</p>

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

De acuerdo con la Matriz de Marco Lógico (MML), el PP 0118 cuenta con dos productos: i) Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas; y ii) Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.

Así, el primer producto consiste en brindar capacitaciones y asistencia técnica para que los hogares rurales desarrollen sus actividades productivas. Esto corresponde con la primera causa directa abordada en el árbol de problemas, es decir, la descapitalización de activos naturales y físicos. De esta manera, mediante los servicios de capacitación se busca que la población beneficiaria desarrolle capacidades acerca del manejo de sus activos. La provisión de pequeños activos productivos como instrumento para las capacitaciones, contribuye a aliviar la falta de acceso a estos activos, generalmente explicado por la falta de recursos y acceso al financiamiento.

El segundo producto, proporcionado para aquellos hogares que, una vez recibida la mayoría de las capacitaciones del producto anterior, tengan la iniciativa de desarrollar emprendimientos. Los bienes dentro de este producto tienen el fin de ampliar las capacidades de los productores de subsistencia, para que puedan desarrollar sus actividades productivas y destinarlas al mercado.

En general, se considera que ambos productos contribuyen al logro del resultado específico. No obstante, entre las actividades que se pueden observar en la MML que se presenta en el cuadro a continuación, se encuentra la Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales. Si bien se considera que resulta necesaria para la provisión de todos los bienes y servicios de la intervención, no tiene un efecto causal con el resultado específico. Es decir, no genera directamente capacidades a la población que les permita incorporarse al mercado.

Cuadro 10. Matriz de marco lógico del PP 0118

Descripción	Supuestos
Resultado final Contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia.	Economía estable
Resultado específico Hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con oportunidades de acceso a mercados locales.	Implementación de otros programas del Estado a favor de la población objetivo. Precios de los productos comercializados son estables. Las instituciones públicas (locales y regionales) asumen su rol promotor y de compromiso con el desarrollo económico local.
Productos 1. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas. 2. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.	Condiciones climáticas favorables para la ejecución de actividades productivas y emprendimientos rurales y para acceder a los mercados locales.
Actividades 1.1 Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales. 1.2 Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva. 2.1 Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales. 2.2 Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado 2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local.	Disponibilidad de personal local de acuerdo a los requisitos. Participación y compromiso del usuario

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto al PP 0121, como ya ha sido desarrollado, la causalidad entre el resultado final y el resultado específico presenta una relación aparentemente inversa. En otras palabras, lo razonable es que el incremento de la productividad y la mejora de condiciones para la competitividad empresarial conlleven a una mejora del acceso de los pequeños productores agropecuarios a los mercados, y no al revés. Por lo mismo, la lógica vertical entre ambos puntos de la matriz de marco lógico es cuestionable.

Cuadro 11. Matriz de marco lógico del PP 0121 - 2018

Objetivos	Supuestos
Resultado final	
Incremento de la productividad y mejora de condiciones para la competitividad empresarial	Continuidad en las políticas macroeconómicas
Resultado específico	
Mejora del acceso de los productores agropecuarios a los mercados	Economía mundial estable Ausencia de eventos climáticos adversos Ausencia de conflictos sociales Demanda interna y externa estable Caminos departamentales y vecinales rehabilitados y/o mejorados
Productos	
Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos	Predisposición/interés de los pequeños productores a organizarse. Caminos departamentales y vecinales rehabilitados y/o mejorados.
	Clima social favorable Economía nacional e internacional estable
	Gobiernos Regionales y Locales priorizan sus presupuestos para la generación de tecnologías Clima social favorable Economía nacional e internacional estable Condiciones agroclimáticas favorables
Productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales, gestionando empresarialmente hacia el mercado	Predisposición/interés de los pequeños productores a organizarse Caminos departamentales y vecinales rehabilitados y/o mejorados
	Predisposición/interés de los pequeños productores a brindar información Instituciones reportan información correcta, confiable y auditabile
	Productores agropecuarios cuentan financiamiento e información
Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria	Predisposición/interés de los pequeños productores a capacitarse Agencias Agrarias cuentan con equipos informáticos y software modernizados. Adecuado servicio de conectividad

Fuente: Anexo 2 de PP 0121 - 2018

Elaboración: APOYO Consultoría

1.1.3.3 Descripción de los bienes y/o servicios que entrega la Intervención Pública Evaluada (Contenido 06)

FONCODES interviene en la población a través de cuatro estrategias centrales (líneas de acción), las cuales ejecuta a partir de los productos definidos en la MML del PP 0118.

Gráfico 9. Líneas de acción del PP 0118



Nota: Cabe aclarar que el componente de fomento de capacidades financieras también se brinda a usuarios del Producto 1, ya que se espera que al desarrollar estas capacidades, pueden desarrollar nuevas iniciativas de emprendimiento en el futuro. En el gráfico se considera dentro del Producto 2 porque la realización de estas capacitaciones se encuentra contemplada en las actividades de este producto.

Elaboración: APOYO Consultoría

El primer componente consiste en fortalecer las capacidades productivas de los hogares para mejorar la eficiencia de sus sistemas de producción familiares. Para esto, el PP 0118 brinda asistencias técnicas y capacitaciones que faciliten la adopción y uso de innovaciones tecnológicas productivas y prácticas sencillas. Esta asistencia se brinda por hogar y es realizada por un yachachiq,¹⁵ incluyendo además la entrega de pequeños activos productivos. Por su parte, el segundo componente se centra en la promoción de la vivienda rural saludable de los hogares, a través de la instalación de cocinas mejoradas, uso de agua segura, disposición de residuos sólidos y ordenamiento de los espacios de la vivienda.

¹⁵ El Yachachiq es un campesino que vive en la zona de intervención, con conocimientos en aspectos técnicos o técnico agropecuario y que sabe enseñarlos a la comunidad.

Como se puede ver en el gráfico, ambos componentes son abordados en el Producto 1 del PP 0118 y se encuentran articulados. Así, a través del fortalecimiento de los sistemas de producción se puede conseguir que los hogares aumenten y diversifiquen su producción destinada al consumo familiar. Esto, sumado a las mejores prácticas de higiene, potencia el efecto en la mejora en la salud y nutrición de los miembros del hogar.

Por otro lado, el componente 3 consiste en la promoción y cofinanciación de iniciativas de emprendimientos rurales inclusivos a través de fondos concursables. En particular, se busca promover pequeños emprendimientos agrarios y no agrarios para la generación de ingresos a través de su articulación al mercado local. Esto a su vez se encuentra articulado con los componentes anteriores. Por ejemplo, una vez fortalecidos los sistemas de producción, estas mejoras pueden aprovecharse a través de iniciativas de negocios que conecten estos excedentes con el mercado.

El componente 4 de fomento de capacidades financieras, por su parte, promueve la educación financiera, proporcionando conocimientos e información acerca de servicios financieros y con ello fomentando el ahorro y el uso de estos servicios. Así, este componente puede complementar el uso de los otros componentes. Ello en el sentido que, a partir de sus ahorros o acceso a créditos, el hogar puede invertir en activos e infraestructura para mejorar las condiciones de la vivienda y mejorar la salud de sus habitantes. Asimismo, esta inversión puede ser destinada al emprendimiento, a partir del cual puede aumentar sus ingresos. O en el caso de no haber iniciado uno, destinarlo a mantener los activos tecnológicos recibidos en el producto 1 para fortalecer su sistema de producción familiar.

Con respecto a la correspondencia con la MML, tomando en cuenta la primera y segunda línea de acción, el Producto 1 brinda capacitaciones para el desarrollo de capacidades productivas. Ello se da a partir de dos actividades:

- i) Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales; y
- ii) Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.

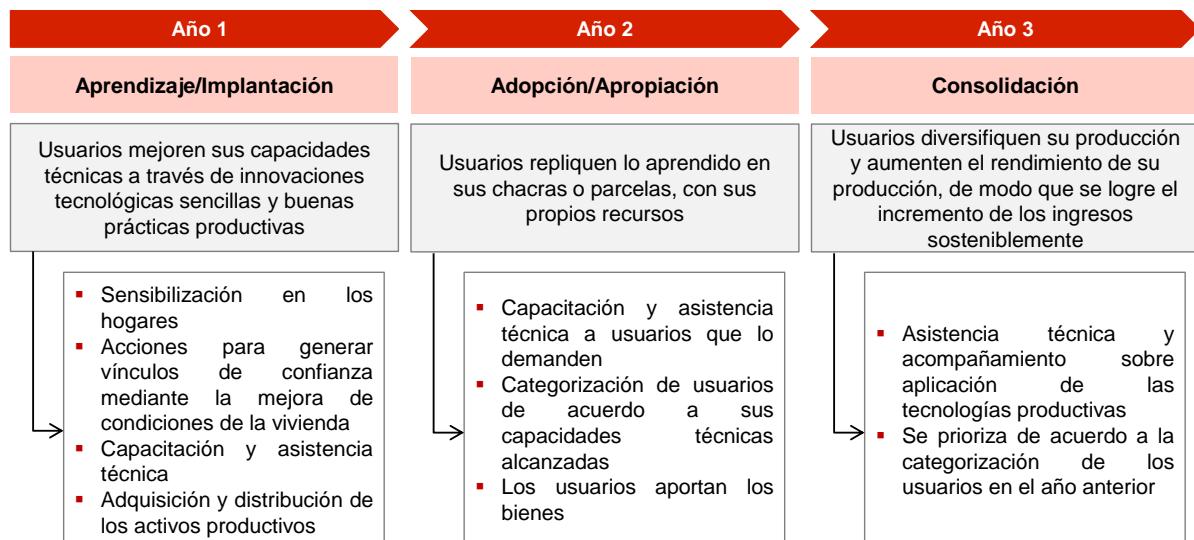
La primera actividad consiste en acciones de promoción y sensibilización del programa, por ejemplo, acerca de los beneficios que este trae. Con ello, se busca que los hogares se reúnan y conformen los Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales. Como se mencionó, FONCODES ejecuta sus proyectos a partir del modelo de Núcleo Ejecutor (NE). El NE es un modelo de gestión participativa y transparente, conformado por la misma comunidad¹⁶ con participación del gobierno local, que se encarga de gestionar el financiamiento de un proyecto de desarrollo productivo. El Núcleo Ejecutor Central (NEC), por su parte, es la agrupación de cuatro NE ubicados en un determinado distrito, cuya

¹⁶ Conformado por 100 hogares, en promedio, de un mismo centro poblado.

finalidad es facilitar la operación y gestión de los recursos de los proyectos en un dicho territorio.

Una vez conformados, y elaborado y sustentado el modelo a implantarse por hogar, se realiza la segunda actividad, que consiste en capacitaciones para la mejora de la actividad productiva. Como se puede ver en el gráfico a continuación, estos servicios se realizan por un periodo de tres años, con el fin de asegurar la sostenibilidad de lo que espera lograr el programa. Así, en el primer año, los capacitadores (yachachiq) inician con actividades que generen pequeños cambios en las condiciones de la vivienda de los hogares, pero que tengan importantes beneficios. Ello con el fin de generar confianza y promover la actitud de cambio por parte de la población, a la vez que se aborda la línea de acción de mejora de la vivienda saludable. Posteriormente, se realiza la capacitación, asistencia técnica y entrega de activos productivos a cada hogar con el fin de facilitar la implantación de buenas prácticas.

Gráfico 10. Ejecución de capacitaciones, asistencia técnica y entrega de activos por parte del PP 0118



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
Elaboración: APOYO Consultoría

En el segundo año, se busca que los usuarios repliquen lo aprendido en sus espacios productivos y con sus propios recursos. El servicio de capacitación y asistencia técnica en este año se brinda a aquellos hogares que quieran reforzar o complementar lo aprendido en el año anterior. En el tercer año, la asistencia técnica y acompañamiento se brinda a aquellos hogares que demandan servicios más especializados acerca de la aplicación de las tecnologías. El objetivo es que los hogares diversifiquen su producción y aumenten el rendimiento de sus sistemas de producción, lo que permite el aumento de sus ingresos de manera sostenida. Así, se aborda el fortalecimiento y consolidación de sistemas de producción familiares (componente 1).

En cuanto al componente 3 y 4, ambos son ejecutados en el Producto 2 del PP 0118, el

cual consiste en la dotación de un portafolio de activos para la implementación y gestión de emprendimientos rurales, además de asistencia técnica y capacitaciones. Para recibir estos servicios, los hogares usuarios del Producto 1 con interés en elaborar un emprendimiento, se agrupan en Grupos de Interés (GI) conformado por un promedio de cinco a diez familias. Estos GI presentan su perfil de emprendimiento rural en fondos concursables y se otorgan los recursos y servicios a aquellos con mayor potencial y orientación al mercado. De acuerdo al Anexo 2 del PP 0118, los premios consisten en la entrega de bienes y servicios valorizados en un monto promedio de S/. 12,800, distribuido en asistencia técnica (40%) y bienes, materiales e insumos (60%).

En específico, este producto se brinda mediante tres actividades:

- i) Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales;
- ii) Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado; y
- iii) Promoción de espacios de intercambio comercial local.

Así, las dos primeras actividades consisten en servicios de capacitación y asistencia técnica. La primera actividad abarca temas técnicos de la actividad productiva, con el fin de identificar cuellos de botella en el proceso productivo, así como cambios que deben realizarse para la adecuación del producto al mercado. Por ejemplo, esta asistencia técnica puede darse en manejo de insumos y materia prima, tecnologías de procesos productivos, calidad, entre otros.

Una vez concluida, se realiza la segunda actividad, la cual se brinda en temas relacionados a la gestión económica y financiera para la implementación de dichos emprendimientos, así como para su orientación al mercado. Estos temas pueden ser de organización del emprendimiento, costos de producción, formulación de precios, atención al cliente, entre otros. Asimismo, esta segunda actividad aborda el cuarto componente de fortalecimiento de capacidades financieras de los hogares. Esto debido a que los usuarios al desarrollar estas capacidades, pueden desarrollar nuevas iniciativas de emprendimiento en el futuro. Esto comprende servicios de capacitación en temas de economía familiar (definición de costos, márgenes, producción, productividad, etc.) y sobre el sistema financiero rural.

Por último, la tercera actividad consiste en la promoción de espacios de intercambio local, por ejemplo, ferias comerciales. Con esta actividad se busca que los Grupos de Interés logren desarrollar sus emprendimientos y venderlos al mercado local. Para ello, FONCODES, los NEC y las municipalidades participan en la facilitación de acceso a información sobre estos espacios de intercambio. Asimismo, los hogares pueden recibir capacitación y asistencia técnica sobre cómo colocar los productos de los emprendimientos en estos espacios, y de manera complementaria se puede solicitar asistencia técnica. Por ejemplo, sobre cómo mejorar la presentación del producto, publicidad, campañas, entre otros temas. El programa además cubre los costos de

participación estos espacios (inscripción, autorizaciones, movilidad, etc.).

Cabe mencionar además que las actividades comprendidas en el Producto 2 se dan en el mismo periodo de ejecución mencionado para el Producto 1 (3 años). Aproximadamente en el sexto mes de ejecución de los proyectos se realizan las acciones de promoción de la importancia de los emprendimientos, así como de difusión de los fondos concursables que provee el programa. En el resto del año, los emprendimientos seleccionados reciben la capacitación y asistencia técnica en temas técnicos del proceso de producción. Luego se brinda el resto de actividades del Producto que permita primero la puesta en operación del emprendimiento, y por último la consolidación y orientación a los mercados.

Así, los dos productos, y por lo tanto las cuatro estrategias de FONCODES, son abordadas en los tres años del ciclo del proyecto. En el gráfico a continuación se describen los objetivos de cada año.

Gráfico 11. Ciclo de vida de los proyectos del PP 0118



Fuente: Guía N°9: Elaboración y aprobación de proyectos productivos del Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales” – Haku Wiñay / Noa Jayatai.

Elaboración: APOYO Consultoría

En resumen, los bienes y servicios del PP 0118 consisten en servicios de capacitación, asistencia técnica y dotación de activos productivos, así como de formación de organizaciones para la gestión de proyectos que buscan desarrollar para el fortalecimiento de su territorio e implementación de emprendimientos inclusivos. Así, si bien se considera que estas acciones contribuyen a la generación de oportunidades de acceso a mercados, no aborda todo el problema causal definido para la intervención. Como se mencionó en la sección de Modelo conceptual, el problema son las limitadas oportunidades de acceso a mercados locales para los hogares rurales en economías de subsistencia. No obstante, de acuerdo al Anexo 2, el programa actualmente no abarca todo el modelo causal, lo cual se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 12. Árbol de problemas del PP 0118



Nota: Cuadros de color plomo indican las causas indirectas que sí aborda el PP 0118.

Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

Al respecto, se debe evaluar en qué medida los bienes y servicios que brinda el programa, dado que representan un subgrupo del modelo conceptual, contribuyen realmente al resultado específico. Asimismo, se plantea necesario realizar un análisis de los medios para las causas indirectas que no aborda el programa por no ser competencia del MIDIS o FONCODES, así como las posibles alternativas. Por ejemplo, se puede establecer la coordinación con otros programas que intervienen en territorios rurales de extrema pobreza. Si bien esto se contempla como un supuesto para el resultado específico, se debe asegurar un nivel de articulación con estos programas para considerarse un supuesto factible. De otro modo, sería un supuesto muy fuerte dada su importancia en el modelo causal, y en ese caso, tendría que considerarse la incorporación de actividades orientadas a las abordar las causas que no son competencia del MIDIS o FONCODES.

En lo que respecta al **PP 0121**, la entrega de bienes y servicios tiene como encargado a distintas unidades ejecutoras y organismos adscritos al MINAGRI según cada actividad. No obstante, existen casos puntuales en los que una actividad es entregada por más de una entidad que caben resaltarse. Por ejemplo, la formación de redes empresariales es entregada actualmente por AGRORURAL y AGROIDEAS; y la certificación de sistemas de calidad por AGRORURAL y la DGA. A partir de la documentación revisada, no queda explicitado si existe una coordinación entre estas entidades para la entrega de estas actividades.

Entre el 2017 y el 2018, el PP 0121 pasó por una reestructuración a nivel de diseño, tras la cual los productos ofrecidos por el programa se redujeron de seis (6) a tres (3). En opinión del equipo evaluador, esta reestructuración consiste en un reordenamiento de los productos y sus actividades, en vez de una sustitución. En el gráfico a continuación, se plantea una interpretación de la reestructuración de los productos del programa.

Gráfico 13. Reestructuración de los productos del PP 0121

2017	2018
Productores agropecuarios organizados y asesorados, gestionan empresarialmente sus organizaciones	Productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales, gestionando empresarialmente hacia el mercado
Productores agropecuarios acceden a servicios financieros formales	
Productores agropecuarios acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios	
Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos
Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de calidad BPA y BPP	
Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria	Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria

Elaboración: APOYO Consultoría

Como se puede ver, los productos contemplados en el diseño del 2018 corresponden o bien a la unión de distintos productos del 2017, o a una coincidencia exacta entre productos de ambos años. Primero, se infiere que los productos del 2017 “Productores agropecuarios organizados y asesorados, gestionan empresarialmente sus organizaciones”, “Productores agropecuarios acceden a servicios financieros formales” y “Productores agropecuarios acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios” han sido consolidados en el producto “Productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales, gestionando empresarialmente hacia el mercado”. Segundo, los productos “Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados” y “Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de calidad BPA y BPP” corresponden al producto “Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos”. Finalmente, el producto “Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria” se ha mantenido entre ambos años.

La relación entre el diseño de ambos años se ha inferido mediante un contraste entre las actividades que comprendían los productos del 2017, y aquellas que comprenden los productos del 2018. Si bien ha habido una reestructuración a nivel de producto, muchas de las actividades entre un año y el otro se mantienen. Se infiere también que otras han sido comprimidas; es decir, varias de las actividades del 2017 han pasado a conformar una sola

en el 2018. Se ha identificado, por ejemplo, el caso de tres actividades dentro del producto “Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados” y su transición a una sola actividad en el 2018.

Cuadro 12. Transición de actividades

2017	2018
Desarrollo y adaptación de equipos y maquinarias adecuadas a las condiciones socioeconómicas de los productores agropecuarios que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	
Desarrollo y adaptación de variedades y razas con atributos de alta productividad y calidad adecuados a las condiciones agroecológicas de las zonas priorizadas y socioeconómicas del pequeño productor	Desarrollo de paquetes tecnológicos
Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	

Elaboración: APOYO Consultoría

A partir de esta premisa, se ha considerado describir las actividades contempladas en el diseño del 2017, puesto que, en general, mantienen la misma línea que las del 2018. Solamente se detectó una actividad nueva para el 2018 (i.e. que no guardaba ninguna coincidencia conceptual con ninguna del año anterior), la cual también se desarrolló. Concretamente, se ha planteado un esquema resumen de actividades según productos y las entidades encargadas de su entrega. Finalmente, se han desarrollado, a modo de ejemplo, algunas de estas actividades de forma más detallada.

Bienes y servicios contemplados en el diseño del 2017

A continuación se muestra los bienes y servicios entregados, de acuerdo con el Anexo 2 del 2017, y sus encargados:

Cuadro 13. Descripción de bienes y servicios entregados en el 2017

Producto	Descripción	Modalidad		Encargados
		Actividad	Descripción	
Productores agropecuarios organizados y asesorados gestionan empresarialmente sus organizaciones	Provisión de servicios agrarios de formación, agrupación y fortalecimiento de la gestión empresarial	Formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios	Tiene como fin lograr que los productores se consoliden en asociaciones productivas. Para ello, se desarrollan planes de acción de manera conjunta un cuadro técnico y se acompaña su implementación	DGA DRA Gobiernos Locales AGRORURAL DGSEP
		Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad	Provisión de herramientas que permitan a las organizaciones de productores acceder a fondos no reembolsables (PROCOMPITE, AGROIDEAS), así como acceder a beneficios tributarios para mejorar su competitividad	DGA AGRORURAL DRA Gobiernos Locales y Regionales AGROIDEAS
Productores agropecuarios acceden a servicios financieros formales	Provisión de capacitaciones en educación financiera y asistencia para promover el acceso a servicios y productos financieros, cobertura para el servicio agropecuario y el acceso a fondos concursables	Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable	Cofinanciamiento de planes de negocios de organizaciones agropecuarias y de pedidos de reconversión productiva agropecuaria (PRP)	AGROIDEAS Gobiernos Regionales y Locales
		Capacitación a productores en alfabetización financiera	Talleres de formación para facilitadores financieros, charla de sensibilización a productores, difusión masiva de la intervención, y talleres de capacitación a productores sobre módulos de ahorro, seguro y crédito	AGRORURAL (sede central, direcciones y agencias zonales) Gobiernos Locales y Regionales

Producto	Descripción	Modalidad		Encargados
		Actividad	Descripción	
		Asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos	Talleres de reforzamiento a productores y asistencia técnica especializada, de forma que se facilite su acceso a los servicios financieros existentes en el ámbito local	AGRORURAL (direcciones y agencias zonales) Gobiernos Locales y Regionales
		Fondo de garantía para el campo y el seguro agropecuario	Alianza público-privada en la que se convocan a aseguradoras privadas para que presten servicios de cobertura a productores agropecuarios mediante el "Seguro Agropecuario"	DGSEP AGRORURAL (direcciones zonales y agencias zonales) Gobiernos Regionales
Productores agropecuarios acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios	Promoción y comercialización de sus productos a través de ferias comerciales con la oportunidad de ofertar sus productos y tomar contacto con compradores nacionales y del exterior en ruedas	Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agroexportación	Organización, facilitación y ejecución de eventos de promoción comercial y del consumo de productos (e.g ferias, ruedas de negocios, misiones comerciales, etc), en donde se pone en contacto a los productores con potenciales compradores y proveedores	DGA AGRORURAL (Direcciones y agencias zonales) Gobiernos Regionales

Producto	Descripción	Modalidad		Encargados
		Actividad	Descripción	
	de negocios y misiones empresariales	Generar y difundir estudios de mercados potenciales nacionales e internacionales mediante un observatorio comercial	Elaboración de estudios y prospecciones de mercados para productos agrarios priorizados, mediante fuentes de información secundaria. Se busca identificar así oportunidades comerciales, que sirvan como instrumento para la toma de decisiones en el sector agrario	DGA DRA DGESEP
Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	Se proveen los siguientes bienes y servicios: tecnologías de producto, tecnologías de proceso, equipos y maquinarias, estudios de demanda tecnológica, servicios de capacitación técnica en la aplicación de paquetes tecnológicos, y servicio de regulación de la producción y comercialización de semillas	Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas	Se regulan las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas, mediante la elaboración de normas y reglamentos específicos en semillas, sensibilización a los agricultores y fortalecimiento de capacidades a los actores de la cadena de semillas, entre otras actividades	INIA DRA Gobiernos Locales y Regionales
		Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria	Fortalecimiento de capacidades técnicas de los productores para el manejo y aplicación de paquetes tecnológicos a través de cursos modulares	INIA Gobierno Regional o Local Dirección de Desarrollo y Competitividad Agraria
		Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y	Estudios de demanda tecnológica hechos por las Estaciones Experimentales Agrarias	INIA Gobierno Regional o Local DRA

Producto	Descripción	Modalidad		Encargados
		Actividad	Descripción	
		crianzas priorizados		
		Desarrollo y adaptación de equipos y maquinarias adecuadas a las condiciones socioeconómicas de los productores agropecuarios que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	Desarrollo de investigaciones para el desarrollo de equipos y maquinarias, pruebas de funcionamiento y operatividad y validación técnica y económica de los mismos	INIA
		Desarrollo y adaptación de variedades y razas con atributos de alta productividad y calidad adecuados a las condiciones agroecológicas de las zonas priorizadas y socioeconómicas del pequeño productor	Diseño de paquetes tecnológicos que se adecúen a las condiciones agroecológicas de los beneficiarios (e.g. tecnologías para mejoramiento genético, tecnologías de prevención y control de enfermedades parasitarias e infecciosas, etc)	INIA DGIA Gobiernos Regionales y Locales
		Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	Investigaciones de manejo agronómico para desarrollar nuevas tecnologías de manejo agronómico	INIA
		Producción y uso de material genético de alta calidad	Producción de semillas, plantones y reproductores de calidad genética en el campo, acorde a la legislación vigente de semillas y normatividad interna de cultivares, especies y/o razas mejoradas liberados por el Instituto Nacional	INIA Gobiernos Regionales y Locales

Producto	Descripción	Modalidad		Encargados
		Actividad	Descripción	
			de Innovación Agraria	
Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de calidad BPA y BPP	Promoción de la implementación de sistemas de gestión de calidad BPA/BPP/Orgánicos y otros sellos de certificación en las organizaciones de productores agropecuarios mediante capacitaciones y provisión de certificaciones	Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo	Capacitaciones a los productores organizados en sistemas de gestión de calidad BPA/BPP, de modo tal que puedan certificar sus productos	DGA AGRORURAL DRA Gobiernos Locales Proyectos Especiales
		Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos	Desarrollo de eventos de sensibilización mediante la difusión masiva para promover la adopción de sistemas de gestión de calidad, y facilitación de auditorías externas para acceder a certificaciones de calidad	DGA DRA Gerencia Regional de Agricultura Gerencia de Recursos Naturales y del medio Ambiente Gerencia de Desarrollo Económico Local
Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria	Provisión de servicios de información agraria asociada a aspectos de mercado y de producción, para que estos puedan tomar	Generación y administración del sistema de información de mercados	Recopilación de datos estadísticos y elaboración de publicaciones físicas y electrónicas de boletines estadísticos, informes especiales, informes alertivos, informes coyunturales y sistemas en web	DGSEP DRA

Producto	Descripción	Modalidad		Encargados
		Actividad	Descripción	
	mejores decisiones empresariales	Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores	Se realiza una campaña de sensibilización a productores, mediante talleres; y otra de difusión, mediante mensajes promocionales y servicios de información agraria como banderolas, banners, spots de audio, videos instructivos, etc	DGPA Gobiernos Regionales y Locales

Elaboración: APOYO Consultoría

El producto 3000629 “Productores agropecuarios organizados y asesorados gestionan empresarialmente sus organizaciones” consiste en la provisión de servicios agrarios de formación, agrupación y fortalecimiento de la gestión empresarial. En concreto, se plantea la implementación de actividades de formación de redes empresariales, acompañamiento para la elaboración del Plan de Acción y Plan de Negocio conjunto y asistencia técnica para el fomento de la asociatividad.

Los grupos objetivo del producto son los productores agropecuarios organizados o mínimamente organizados y los productores agropecuarios no organizados. En el caso de los productores organizados, estos se caracterizan por tener el interés en trabajar a nivel de redes – manifestado en su apoyo en gestión comunal –, pero tienen limitaciones en gestión empresarial y no han llegado aún a la formalización. Por otro lado, los productores no organizados son aquellos que no mantienen ningún mecanismo de cooperación dentro de la comunidad.

La modalidad de entrega del producto está diseñada de forma que se contemplan dos actividades: i) la formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios y ii) la asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad.

La entrega de la primera actividad se encuentra sustentada en los resultados positivos de la formación de redes empresariales ejecutada por APOMIPE en cuatro (4) cadenas productivas (lácteos, cuyes, flores y artesanías) en los departamentos de Cajamarca, Cusco y La Libertad. Este programa ha sido desarrollado tomando en cuenta las siguientes fases:

- Análisis de territorios, cadenas y líneas de negocios
- Promoción y selección
- Generación de confianza y planificación de mejoras
- Consolidación de la confianza y proyectos piloto
- Diseño e implementación del proyecto estratégico
- Acompañamiento en la gestión del negocio

La entrega de la segunda actividad se sustenta en la ejecución de intervenciones similares en ALIADOS y AGROIDEAS de manera parcial en sus ámbitos de intervención. En relación con ello, Pérez (2010) menciona que los productores identifican las siguientes ventajas de conformar asociaciones: generación de confianza entre los miembros, orientación al negocio, organización y planificación de la producción, venta conjunta a través de los miembros, acceso a capacitación, reducción de costos por compra conjunta de insumos y transporte conjunto de productos. No obstante también reconocen las siguientes dificultades: no poder acceder asociativamente al crédito por no constituir una forma jurídica, sino solamente a través de uno de los asociados que factura; no poder formalizar la actividad comercial de todos los asociados; lenta homogenización de productos que dificulta la comercialización conjunta; débil capacidad de gestión; y coexistencia de transacciones al margen de la formalidad y de manera formal. Por lo

mismo, resulta razonable que se brinde asistencia técnica en estos temas a los productores que tengan interés en asociarse.

La “**Formación de redes empresariales con productores agropecuarios**” consiste en la entrega de servicios agrarios de formación, agrupación y fortalecimiento de la gestión empresarial. Esta tiene fines distintos dependiendo del grupo objetivo al cual esté dirigido. En el caso de los productores agropecuarios organizados o mínimamente organizados, se busca que estos consoliden redes empresariales y realicen un plan de negocio conjunto, consolidándose así como una organización que pueda tener un mayor acceso a los mercados. Alternativamente, en el caso de los productores agropecuarios no organizados, se busca generar incentivos para que ellos se interesen en conformar redes empresariales, mediante acciones de sensibilización y difusión de los beneficios de hacerlo.

El Anexo 2 del PP 0121 plantea que una red empresarial es un grupo delimitado de productores con un fuerte vínculo de identidad y confianza que coopera entre sí para desarrollar negocios conjuntos. Tomando en cuenta este enfoque, el PP 0121 plantea la siguiente definición de red empresarial: asociaciones (no necesariamente formalizadas legalmente) entre empresarios que producen lo mismo y que tienen empresas productivas con tamaño casi igual.

La entrega de esta actividad se realiza a través de cuatro tareas: i) la formación de cuadros técnicos para la implementación de redes empresariales y su sostenibilidad, ii) la selección de beneficiarios, iii) la elaboración de un plan de acción y iv) la asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales.

La formación de cuadros técnicos para la implementación de redes empresariales y su sostenibilidad consiste en la formación de personal técnico a nivel local con competencias en redes empresariales y promoción de negocios sostenibles. Dicha formación se realiza sobre la base de la “Guía para la promoción de la asociatividad rural para el acceso a mercados” (obtenido del MINAGRI), y se desarrolla en dos módulos: un taller de capacitación teórico práctico de 2-5 días en la que se forma a 30 profesionales o técnicos de la localidad, y unas pasantías macrorregionales, que consisten en el intercambio de experiencias y consolidación de la metodología de redes empresariales. Los cuadros técnicos están compuestos por personal de las unidades ejecutoras involucradas del MINAGRI, personal de los Gobiernos Locales y Regionales y otros talentos locales que podrían servir como facilitadores en el proceso. Al final de la etapa formativa, cada constituyente de los cuadros técnicos recibe una certificación en la metodología de redes empresariales bajo el nombre de “Articulador de redes empresariales”.

La selección de beneficiarios o focalización se realiza en diferentes etapas. A nivel de gobierno central, el MINAGRI, a través de sus unidades ejecutoras y proyectos especiales define las regiones, productos y productores a intervenir. Luego, los gobiernos regionales y locales definen los ámbitos, productos y productores a intervenir mediante el uso de los

siguientes criterios:

- Que el producto agropecuario a priorizar esté incluido en algún plan estratégico nacional, regional y/o plan de exportación, o cuente con estudios de oportunidades comerciales.
- Que el producto agropecuario a priorizar esté incluido dentro de algún programa del sector.
- Que los productores no hayan recibido servicios públicos agrarios.
- Que un porcentaje de su producción sea destinada al mercado.
- Que no tengan como antecedente haber hecho mal uso de beneficios similares en años anteriores, entre otros.
- Que su actividad principal en la generación de ingresos sea la agraria, de modo tal que asegure la sostenibilidad de las actividades.

La elaboración del plan de acción tiene como fin lograr que las organizaciones puedan conformar redes empresariales, y es un producto elaborado conjuntamente entre el cuadro técnico formado y las organizaciones de productores. En concreto, el plan detalla las deficiencias y limitaciones en la asociatividad y gestión empresarial de las organizaciones, así como la evaluación de las bondades del producto que ofrecen (calidad, valor agregado, uso de tecnología, etc). El plazo para la elaboración y aprobación de este Plan de acción es de 45 días, durante el cual cada “Articulador de redes empresariales” tendrá a su cargo a tres (3) grupos beneficiarios.

La asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales consiste en acompañar a las organizaciones mientras ponen en marcha su Plan de acción, con el objetivo de que pueda conformarse en una red empresarial en un horizonte de cuatro (4) años. Para ello, cada “Articulador de redes empresariales” realiza visitas de asistencia técnica a tres (3) grupos beneficiarios por un periodo de 6 a 12 meses, de acuerdo al cronograma establecido durante la realización del Plan de acción. Durante dichas visitas, se brindará soporte técnico en temas de gestión empresarial, optimización gerencial, formalización, utilización de beneficios tributarios y correcta aplicación de normativas tributarias y legales vigentes que fomenten la asociatividad y el acceso al mercado, asesoramiento contable u otros servicios que sean requeridos. En caso sea necesario, el “Articulador de redes empresariales” puede solicitar los servicios adicionales de un experto.

La entrega y ejecución de las tareas contempladas dentro de la “Formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios” tiene como encargados a la DGA, las DRA, los Gobiernos locales, AGRORURAL y la DGSEP. A continuación, se muestra sus roles específicos dentro de la entrega de la actividad.

Cuadro 14. Proceso general de entrega y encargados

Encargado	Rol
MINAGRI - Dirección General Agrícola	Es el responsable técnico y encargado de la gerencia del PP 0121. Así, articula los productos y monitoreando el avance de los resultados de las actividades, en el marco de los lineamientos de política agraria y el Plan Estratégico Sectorial. Asimismo, coordina con los responsables de los productos del PP del MINAGRI, verificando su intervención.
DRA's, Gob-Locales, AGRORURAL, Proy. Especiales	<p>Formación de cuadros técnicos</p> <p>Asistencia técnica y formación de redes empresariales.</p> <p>Elaboración de plan de acción</p> <p>Asistencia técnica, asesoría especializada y acceso a herramientas de gestión, tales como: optimización del modelo asociativo, planificación, fortalecimiento de la organización, optimización gerencial, costeo, asesoramiento contable y tributario, entre otros, articulación de cadenas productivas y generación de mecanismos de intercambio de experiencias entre los productores para el acceso al mercado.</p> <p>Contratación de profesionales especializados para el desarrollo de las tareas.</p>
AGRORURAL, DRA's y GL	Reportar el avance físico y financiero de las metas ejecutadas trimestrales.
MINAGRI-Dirección General de Seguimiento Evaluación de Políticas	Seguimiento de metas e indicadores a nivel sectorial.

Elaboración: APOYO Consultoría

La “**Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad**” consiste en la provisión de herramientas que permitan a las organizaciones de productores acceder a fondos no reembolsables (PROCOMPITE, AGROIDEAS, ALIADOS II, etc), así como acceder a beneficios tributarios para mejorar su competitividad.

La entrega de esta actividad se lleva a cabo mediante tres tareas: i) el entrenamiento de profesionales, técnicos y productores líderes; ii) la asistencia técnica en la elaboración de un Plan de negocio; y iii) la asistencia técnica para acceso a otros incentivos.

El entrenamiento de profesionales, técnicos y productores líderes está orientado a miembros de las agencias agrarias de las DRA, Gobiernos Locales y Direcciones Zonales de AGRORURAL, así como a productores líderes que forman parte del ámbito de

intervención del programa. Este entrenamiento trata sobre la elaboración de herramientas, como planes de negocio, que permitan que las organizaciones de productores accedan a incentivos de fomento de la asociatividad (e.g. fondos concursables). En concreto, se realiza lo siguiente:

- Se convoca a un profesional experto en la formulación de planes de negocio, que además tenga conocimiento sobre la capacitación de adultos.
- Se selecciona entre 10 y 15 profesionales y técnicos de los actores involucrados.
- Cada participante de la capacitación deberá proponer una organización agraria con la cual se comprometerá a gestionar su acceso a un fondo concursable no reembolsable.
- El entrenamiento de estos participantes consistirá en iniciar el proceso de capacitación que les permita orientar a la organización para que logre ser “elegible” y posteriormente, acceda a un fondo no reembolsable.
- La elaboración del plan de negocio se trabaja conjuntamente con los entrenadores (i.e. expertos) con el objetivo que al concluir el entrenamiento se hayan generado y aprobado entre 10 y 15 planes de negocio en la región.

La asistencia técnica en la elaboración del plan de negocio busca identificar a las mejores organizaciones de productores que han venido participando de la actividad. Estos contarán con la asistencia técnica de un profesional contratado, que los asesorará con la elaboración de su plan de negocio, de modo que pueda ser presentado a distintas alternativas de financiamiento (AGROIDEAS, PROCOMPITE, etc). Para ello, AGRORURAL, las DRA, los Gobiernos Locales y la DGA contratarán profesionales y técnicos cuando no cuenten con el personal suficiente para implementar la actividad por su cuenta. Estos deben contar con experiencia no menor a 3 años en agro negocios, asociatividad y articulación de cadenas productivas.

Finalmente, se brinda también asistencia técnica para el acceso a otros incentivos (e.g. tributarios o de servicios financieros). En este caso, se prioriza la asistencia a las organizaciones de productores que ya hayan recibido apoyo a través de AGROIDEAS o PROCOMPITE.

Cuadro 15. Proceso general de entrega y encargados

Encargado	Rol
MINAGRI-DGA	Es el responsable técnico y encargado de la gerencia del PP 0121. Así, articula los productos y monitoreando el avance de los resultados de las actividades, en el marco de los lineamientos de política agraria y el Plan Estratégico Sectorial. Asimismo, coordina con los responsables de los productos del PP del MINAGRI, verificando su intervención.

Encargado	Rol
AGRORURAL, DRA, GORES y GL	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionan los profesionales que se entrenarán en elaborar planes de negocio • Selecciona las organizaciones a las que se brindará los talleres de capacitación • Selecciona las organizaciones a las que se elaborará su Plan de negocio • Selecciona a los especialistas que brindarán su servicio de capacitación y asistencia técnica • Monitorean la formulación y presentación de los planes de negocio
AGROIDEAS	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa las solicitudes de incentivos, para lo cual, las organizaciones solicitantes deberán cumplir los proceso de elegibilidad que demanda la institución

Elaboración: APOYO Consultoría

El producto **3000632 “Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales”** consiste en la provisión de capacitaciones en educación financiera y asistencia para promover el acceso a servicios y productos financieros, cobertura para el servicio agropecuario y el acceso a fondos concursables.

La modalidad de entrega del producto consiste de cuatro actividades: i) asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable, ii) capacitación a productores en alfabetización financiera, iii) asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos, iv) fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario.

El **“Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable”** consiste en el cofinanciamiento de Planes de Negocios de organizaciones agropecuarias y de pedidos de reconversión productiva agropecuaria (PRP). Los últimos son un cambio o transformación voluntaria hacia una producción agropecuaria diferente a la actual. Estos son evaluados y asesorados por AGROIDEAS u otra fuente similar para acceder al cofinanciamiento no reembolsable.

Para acceder al cofinanciamiento del plan de negocio, los productores deben sustentar que se encuentran asociados y solicitar la “Elegibilidad”. Alternativamente, en el caso de los PRP, los productores deben transmitir su intención de participar de un proceso de reconversión productiva agropecuaria a los Centros Regionales de Innovación Agroempresarial.

Los productores que accedan al cofinanciamiento de Planes de Negocio, deben cumplir

con los siguientes requisitos y disposiciones:

- Se financiará como máximo hasta 4 UIT por productor
- Las necesidades que necesiten atender pueden ser: insumos para reconversión productiva (e.g. abono), insumos para la instalación y manejo de cultivos (e.g. pastos), maquinaria, vehículos para la mecanización, etc.
- Se cofinancian planes de negocio que permitan capitalizar a las organizaciones a través de la adquisición de maquinarias y equipos e implementación de infraestructura.
- Los planes de negocio elegidos deben ser sostenibles, rentables, amigables con el medio ambiente.

Por otro lado, para el cofinanciamiento de los PRP se deben cumplir los siguientes requisitos:

- Cada proyecto de reconversión no podrá exceder de 300 hectáreas, y cada productor podrá participar hasta con un máximo de 20 hectáreas.
- Contar con documentos expedidos por la autoridad competente, que acrediten la condición de propietario o poseedor del predio.
- Tener el predio bajo producción agropecuaria.

La “**Capacitación a productores en alfabetización financiera**” tiene por objetivo fortalecer las capacidades de los productores sobre el sistema financiero, la gestión financiero y los servicios disponibles, de modo que puedan tomar mejores decisiones empresariales. Concretamente, el servicio entregado son talleres presenciales compuestos por módulos de ahorro, seguro y crédito a grupos de no más de 25 personas.

La entrega de la actividad contempla las siguientes tareas: i) talleres de formación para facilitadores financieros y cuadros técnicos de los Gobiernos Locales y Regionales, ii) una charla de sensibilización, iii) difusión masiva de la intervención y iv) talleres de capacitación a productores.

Los talleres de formación para facilitadores financieros y cuadros técnicos capacitan a los facilitadores financieros en la metodología de Alfabetización Financiera de AGRORURAL (que consiste en una etapa de sensibilización y tres módulos: uno de ahorro, uno de seguro y otro de crédito).

La charla de sensibilización está a cargo del facilitador financiero contratado o del equipo técnico de las agencias zonales de AGRORURAL, o de los Gobiernos Locales y Regionales, según la disponibilidad presupuestal. Esta tarea busca convocar a las organizaciones campesinas a participar en el Programa de Alfabetización Financiera, difundiendo la importancia del sistema financiero y los beneficios que este ofrece; así como conformar grupos de trabajo para la etapa de capacitación, registrándose para ello un acta de compromiso. El objetivo final de la charla es que se escoja un Líder Financiero, quien será el encargado de fortalecer las coordinaciones entre AGRORURAL, el Gobierno Local, el

Gobierno Regional y el productor beneficiario.

La difusión masiva de la intervención está dirigida a la población objetivo del PP 0121, entendido como las comunidades de las provincias focalizadas por dirección zonal, según cobertura. Los responsables de la ejecución son la dirección zonal de AGRORURAL del ámbito priorizado, y los Gobiernos Regionales y Locales. La difusión se realiza mediante cuñas radiales e impresión de cartillas y guías básicas.

Los talleres de capacitación a productores buscan fortalecer las capacidades de los productores en tomar decisiones financieras adecuadas. Para ello se trata de los temas comprendidos en la metodología de Alfabetización Financiera de AGRORURAL: ahorro, seguro y crédito. Estos talleres se encuentran a cargo de los facilitadores financieros previamente instruidos en dicha metodología.

La “**Asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos crediticios**” está orientada a facilitar el acceso de los productores a los servicios financieros existentes en el ámbito local. Asimismo, busca fortalecer las capacidades de los líderes financieros que coadyuve a la sostenibilidad de la actividad. Para ello, se contempla la entrega de las siguientes tareas: i) talleres de reforzamiento a líderes y ii) asistencia técnica especializada.

Los talleres de reforzamiento a líderes están a cargo de los facilitadores financieros – respectivamente elegidos y formados según lo estipulado en la “Capacitación a productores en alfabetización financiera”. Estos talleres tienen como objetivo fortalecer las habilidades financieras de los productores rurales que son elegidos como líderes de su comunidad, durante la etapa de sensibilización y capacitación.

La asistencia técnica especializada consiste en resolver los puntos críticos que tienen los grupos organizados para el acceso y uso de los servicios financieros. Esta ayuda puede ser para el proceso de llenado de formularios, apoyo en los requisitos mínimos necesarios para acceder al financiamiento de fondos reembolsables y no reembolsables, micro seguros y a cuentas de ahorro.

El “**Fondo de garantía para el campo y el seguro agropecuario**” (FOGASA) es una alianza público-privada en la que se convocan a empresas privadas (aseguradoras) para que presten sus servicios de cobertura a productores agropecuarios mediante el denominado “Seguro Agropecuario”. En concreto, constituye un fideicomiso según el cual el MINAGRI, como fideicomitente, le encarga la administración de los recursos del fondo al COFIDE. El objetivo del fondo es asegurar que haya un cofinanciamiento de la prima del Seguro Agropecuario, para de este modo impulsar el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención y protección de los productores ante los riesgos que enfrentan en el ejercicio de sus actividades. De acuerdo con la Ley N°28995, está constituido por los siguientes recursos:

- Los recursos autorizados por la Ley N°28939 (la cual especifica el monto a ser

destinado al fondo)

- Aportes que realicen los Gobiernos Regionales y Locales de acuerdo con su normatividad
- Donaciones y aportes privados
- Intereses que generen los recursos del Fondo
- Créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto

Además, de acuerdo también con la Ley N°28995, este fondo cuenta con un Consejo Directivo que tiene las siguientes funciones:

- Dictar las políticas que debe cumplir el COFIDE como órgano administrador del Fondo, incluyendo las instrucciones referidas a la operatividad de los fideicomisos que se constituyan
- Vigilar que los recursos sean destinados a los fines establecidos en la presente Ley y su reglamento
- Solicitar la transferencia de los recursos del Fondo a ser administrados por la COFIDE
- Aprobar la realización de los estudios preliminares relacionados con el seguro agropecuario, así como la implementación de sistemas informáticos para la evaluación de los riesgos

A su vez, este Consejo Directivo se encuentra conformado por:

- El Ministro de Agricultura o su representante, quien lo presidirá
- El Ministro de Economía y Finanzas o su representante
- Un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros

La entrega de esta actividad contempla las siguientes tareas: i) la gestión de alianzas público-privadas, ii) la promoción del seguro agrario, iii) el cofinanciamiento de primas, iv) la supervisión y mantenimiento de la base de registro de beneficiarios, y v) acompañamiento y supervisión para aviso de siniestro e indemnización, en trabajo conjunto entre Gobiernos Locales y Regionales, así como direcciones y agencias zonales descentralizadas de AGRORURAL.

La gestión de alianzas público-privadas consiste en la convocatoria a aseguradoras privadas que estén interesadas en ofrecer sus servicios de cobertura a productores agropecuarios. Para ello, el Consejo Directivo del FOGASA realiza la convocatoria y aprueba las propuestas del sector privado que se encargarán de la cobertura de los productores agropecuarios.

La promoción del seguro agrario consiste en la difusión masiva a escala local y regional mediante cuñas radiales, guías informativas y cartillas básicas. Esta tarea se encuentra a cargo de las direcciones zonales y agencias zonales de AGRORURAL.

El cofinanciamiento de primas comprende el Seguro Agrícola Catastrófico, el diseño de

productos financieros de seguros, la elaboración de una tabla de aplicación, la evaluación de solicitudes de financiamiento, y el seguimiento a las operaciones de financiamiento.

Los roles específicos de los actores involucrados se detallan a continuación:

Cuadro 16. Proceso general de entrega y encargados

Encargado	Rol
MINAGRI-DGESEP	Tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Consejo Directivo del FOGASA que tiene las siguientes funciones: <ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo administrativo al Consejo Directivo, para la toma de decisiones y redactar informes técnicos • Redactar y mantener en custodia las actas correspondientes a las sesiones del Consejo Directivo y ejecutar los acuerdos aprobados • Realizar el seguimiento y monitoreo de las actividades de la Administración del Fondo • Otras que encargue el Consejo Directivo
AGRORURAL	A través de sus direcciones y agencias zonales, se encarga de: <ul style="list-style-type: none"> • Labores de coordinación y acompañamiento a los productores, para garantizar el registro y verificación del padrón de beneficiarios y el reporte de aviso de siniestro • Tareas de difusión masiva a escala local y regional, a través de la promoción de cuñas radiales, guías informativas y cartillas básicas
Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyan al MINAGRI en la promoción del acceso a los seguros agrarios comerciales mediante su aporte presupuestal al Fideicomiso FOGASA • Acompañan a los productores agrarios en la evaluación de siniestro • Validan los padrones de productores indemnizados • Se encargan del seguimiento de la implementación del seguro y su difusión a los productores agrarios

Elaboración: APOYO Consultoría

El producto 3000633 “**Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente**

a servicios de información agraria" consiste en la provisión de servicios de información agraria asociada a aspectos de mercado y de producción, para que estos puedan tomar mejores decisiones empresariales. Concretamente, se ofrecen los siguientes servicios:

- Talleres de sensibilización sobre acceso y uso de información agraria dirigido a productores, de forma que adquieran conciencia de la importancia del uso de dicha información para su actividad económica
- Servicio de consulta de datos vía celular "El Datero Agrario", mediante el cual se puede conocer los precios promedio de 163 variedades de productos agrícolas de temporada, comercializados al por mayor en mercados mayoristas de Lima Metropolitana y 26 ciudades del país
- Implementación de servicios TIC mediante los cuales, el productor acceda a información de interés para facilitar su articulación al mercado
- Elaboración de normas, reglamentos técnicos y directivas

La entrega del producto se encuentra a cargo de las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Agricultura (incluye agencias, oficinas y sedes agrarias) y los Gobiernos Locales. Estos se encargan de coordinar un plan y cronograma para la entrega de los servicios presenciales.

La modalidad de entrega de este producto es a través de las siguientes actividades: i) generación y administración del sistema de información de mercados, ii) difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores.

Bienes y servicios contemplados en el diseño del 2018

En lo que respecta al diseño del 2018, se ha identificado la entrega de una actividad completamente nueva en contraste con el año anterior.

Cuadro 17. Nuevos bienes y servicios entregados en el 2018

Producto	Modalidad		Encargados
	Actividad	Descripción	
Productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales, gestionando empresarialmente hacia el mercado	Titulación de la propiedad agraria, comunidades campesinas y comunidades nativas	Se contempla la realización de talleres de trabajo que difundan la importancia de la seguridad jurídica de la titulación de tierras y su sostenibilidad; así como el establecimiento de brigadas de verificación del cumplimiento de normas; y el registro de información digital al Sistema Catastral Rural de predios rurales	DGA Gobiernos Regionales

Elaboración: APOYO Consultoría

1.1.3.4 Marco lógico de la Intervención Pública Evaluada (Contenido 07)

Los indicadores de la MML del **PP 0118**, así como los medios de verificación se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 18. Matriz de marco lógico del PP 0118 – indicadores y medios de verificación

Descripción	Indicadores	Medios de verificación
Resultado final		
Contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia.	Variación anual del ingreso monetario de los hogares rurales que habitan en los CCPP intervenidos.	-
Resultado específico		
Hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con oportunidades de acceso a mercados locales.	% del valor de la producción agropecuaria destinado a la venta % de emprendimientos rurales continúan operando en el mercado después de la intervención del programa.	Encuesta a hogares
Productos		
1. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	De producción física: Nº de hogares que han recibido la asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas. De desempeño: % de Hogares que mantienen en uso los módulos de tecnologías implementados durante el segundo año del programa, respecto al total de hogares atendidos. % de Hogares que han ampliado el uso de las tecnologías recibidas, por iniciativa propia, a partir del segundo año del programa, respecto al total de hogares que recibieron módulos tecnológicos.	Ficha de seguimiento a hogares
2. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.	De producción física: Nº de emprendimientos rurales implementados. De desempeño: % de emprendimientos rurales que continúan operando en el mercado después de seis meses de haber culminado su implementación.	Ficha de seguimiento a emprendimientos
Actividades		
1.1 Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales.	Nº de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales conformados	Sistema Seguimiento FONCODES
1.2 Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.	Nº de hogares que reciben la asistencia técnica, capacitación y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.	
2.1 Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales.	Nº de emprendimientos rurales en implementación.	
2.2 Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado	Nº de emprendimientos rurales implementados que reciben asistencia técnica para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado.	
2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local.	Nº de espacios de intercambio comercial local a los que acceden los emprendimientos implementados.	

Nota: Los indicadores a nivel de resultado son indicadores de desempeño.

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

Como se puede observar, el programa no cuenta con fuentes de información para los indicadores a nivel de desempeño. Si bien en un principio se planteó que la fuente de información sea la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), esta puede presentar problemas en términos de nivel de inferencia. Dado que la población se limita a productores agropecuarios de subsistencia, la ENAHO no cuenta con inferencia a ese nivel de actividad, por lo tanto los porcentajes definidos como niveles históricos y metas pueden resultar sesgados al calcularse.

En cuanto al indicador definido para el resultado específico, este consiste en el valor de producción destinado a la venta. Al respecto, se considera que, dado que el programa no abarca todo el modelo causal, contar con oportunidades de acceso a mercados no supondrá un acceso a ellos si no se asegura que la población objetivo esté recibiendo otras intervenciones que aborden el resto de causas indirectas. Por ejemplo, si no se asegura que los centros poblados donde habita la población focalizada cuenten con infraestructura vial adecuada, los usuarios no podrán transportar sus productos a un mercado local o regional. Por ello, el desarrollo de capacidades orientadas al acceso a mercados no implicaría un acceso a ellos.

Por otro lado, tal cual está diseñado el programa, tomar como supuesto la implementación de otros programas a favor de la población objetivo podría ser un supuesto fuerte si es que no se definen mecanismos de coordinación y articulación con las entidades a cargo de esos programas. Al contrario, si se asegura el cumplimiento de este supuesto, el indicador se considera adecuado.

Esto radica también en la definición de las metas, las cuales se pueden ver en el cuadro a continuación. De acuerdo con el Anexo 2 del PP 0118, se espera que la población objetivo destine el 25% del valor de su producción a la venta en el 2017. Como se mencionó anteriormente, los hogares con economías de subsistencia destinan la mayor parte de su producción al autoconsumo. En específico, de acuerdo a lo estimado en el 2014, destinan a la venta menos de 10% del valor de su producción. No obstante, dado que la intervención no abarca todo el problema causal de acceso a mercados, existe la posibilidad de que los productos provistos a la población no serían los suficientes para sobrepasar este umbral de 10%. Ante esta hipótesis, se debería considerar que las metas sean replanteadas considerando estas limitaciones, así como definirlas sobre la base de otra información que no sea la ENAHO. Como ya se mencionó, esta fuente no permite realizar inferencias para la población que atiende el PP 0118.

En cuanto a los indicadores de desempeño a nivel de producto, ya que la ejecución de los proyectos considera un periodo de tres años, se debe considerar si el programa está garantizando la sostenibilidad de los resultados esperados. Tal cual están planteados los indicadores, podría estar suponiéndose que los productores agropecuarios realmente consolidan y adoptan todos los conocimientos adquiridos con el programa.

Cuadro 19. Valor de indicadores de resultado y producto de la MML del PP 0118 – histórico y proyecciones

Indicadores	Unidad de medida	Medios de verificación	Valores históricos				Metas proyectadas				
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Resultado específico											
% del valor de la producción agropecuaria destinado a la venta	%	ENAHO	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	
Productos											
1. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.											
Nº de hogares que han recibido la asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	Hogares	Ficha de seguimiento a hogares	12,811	22,397	34,898	21,817	37,096	37,770	37,770	37,770	
2. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.											
Nº de emprendimientos rurales implementados	Emprendimientos	Ficha de seguimiento a emprendimientos	5,764	10,079	15,704	1,963	2,967	1,889	1,889	1,889	

Nota: Los indicadores a nivel de resultado son indicadores de desempeño. A nivel de producto los indicadores presentados son de producción física.

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto al **PP 0121**, a continuación, se presenta la matriz de marco lógico con los indicadores, medios de verificación y supuestos. Cabe resaltar, que el principal medio de verificación de lo contemplado en el diseño es el CENAGRO; mientras que el medio de verificación de los resultados esperados requiere de fuentes adicionales como la ENA. La falta de concordancia entre ambas fuentes – puesto que no existe un correlato directo entre los productores agropecuarios de ambos medios de verificación – dificulta la validez de una lógica horizontal del programa. En otras palabras, no se puede hacer un seguimiento del incremento de la productividad y competitividad de la población objetivo, pues esta es definida a partir del CENAGRO, y dicha encuesta, no cuenta con datos de ventas.

Cuadro 20. Matriz de marco lógico del PP 0121 – indicadores, medios de verificación y supuestos

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Resultado final			
Incremento de la productividad y mejora de condiciones para la competitividad empresarial	Productividad promedio	INEI	Continuidad en las políticas macroeconómicas
Resultado específico			
Mejora del acceso de los productores agropecuarios a los mercados	Valor bruto de producción promedio de los productores agropecuarios	ENA	Economía mundial estable Ausencia de eventos climáticos adversos Ausencia de conflictos sociales Demanda interna y externa estable Caminos departamentales y vecinales rehabilitados y/o mejorados
Productos			
Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos	Porcentaje de productores que conocen y aplican paquetes tecnológicos Número de paquetes tecnológicos implementados Porcentaje de productores que utilizan semillas y reproductores de alta calidad genética Porcentaje de productores agropecuarios capacitados, asistidos y/o asesorados respecto del total Porcentaje de productores agropecuarios organizados que cuenten con certificación de sistemas de aseguramiento de la calidad de sus productos Porcentaje de productores organizados que acceden a servicios de capacitación y/o asistencia técnica para implementar sistemas de gestión de calidad: BPA, BPP	Informes institucionales	Predisposición/interés de los pequeños productores a organizarse. Caminos departamentales y vecinales rehabilitados y/o mejorados.

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
		Estudios del INIA Reportes e informes del INIA ENAPRES Estadística del GORE SENASA Empresas certificadoras	Clima social favorable Economía nacional e internacional estable
	Estudios del INIA Reportes e informes del INIA DGA, AGRORURAL, ENAPRES	Gobiernos Regionales y Locales priorizan sus presupuestos para la generación de tecnologías Clima social favorable Economía nacional e internacional estable Condiciones agroclimáticas favorables	
Productores agropecuarios mejoran sus capacidades comerciales, gestionando empresarialmente hacia el mercado	Porcentaje de productores agrarios que comercializan a través de planes de negocios Porcentaje de productores/as agropecuarios/as organizados y gestionando empresarialmente sus organizaciones.	Registros de SUNAT, ENA	Predisposición/interés de los pequeños productores a organizarse Caminos departamentales y vecinales rehabilitados y/o mejorados
	Porcentaje de productores/as agropecuarios/as organizados que acceden a servicios financieros formales Porcentaje de organizaciones de pequeños productores organizados que cuentan con infraestructura de acopio y equipamiento para la comercialización Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios cuya organización ha participado en ferias locales, nacionales o internacionales	ENA, Registro de organizaciones de productores agrarios que implementa el MINAGRI	Predisposición/interés de los pequeños productores a brindar información Instituciones reportan información correcta, confiable y auditable
		ENA	Productores agropecuarios cuentan financiamiento e información

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria	Porcentaje de productores agropecuarios utilizan el sistema de información de mercados y de comercialización	ENA Encuesta a mercados agrarios a nivel de Lima Metropolitana, Regional y Local Red del SIMA Encuesta satisfacción de usuarios de la información	Predisposición/interés de los pequeños productores a capacitarse Agencias Agrarias cuentan con equipos informáticos y software modernizados. Adecuado servicio de conectividad

Fuente: Anexo 2 del PP 0121, 2018

Elaboración: APOYO Consultoría

1.1.4 Relación interinstitucional (Contenido 08)

Los programas presupuestales se articulan estratégicamente con otros sectores y niveles de gobierno, tanto a nivel central como regional y local. En el nivel nacional, ambos programas están articulados con el Acuerdo Nacional, Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, y el Plan Bicentenario. Ello se debe a que la promoción de la competitividad es una política de consenso y de Estado a largo plazo. En particular, la Política 23 del Acuerdo Nacional -“Política de desarrollo agrario rural”- establece que el Gobierno Peruano se compromete a “impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluye a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible para fomentar el desarrollo económico y social del sector”. Asimismo, como parte de rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, el Gobierno promueve la “rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsado su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora de las condiciones de vida de la población rural”.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional indica que en materia de extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad, se debe promover e impulsar programas y proyectos de innovación tecnológica; y promover el uso de tecnologías, métodos, procesos y prácticas de producción, comercialización y disposición final ambientalmente sostenibles.

Con respecto al “Plan Bicentenario: El Perú al 2021”, las actividades de los PP 0118 y 0121 se enmarcan en el objetivo nacional referido a la promoción de una economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad que corresponde al eje estratégico cuatro, “Economía, competitividad y empleo”. Este eje cuenta con los siguientes objetivos específicos asociados al Programa: (i) estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado, y productividad; y (ii) la innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental.

Por otro lado, a nivel multisectorial, los programas presupuestales se enmarcan en el primer pilar del Plan Estratégico Nacional Exportador referido al desarrollo de una oferta exportable diversificada y en el eje 3 del Plan de Diversificación Productiva en cuanto la expansión de la productividad. En el primer caso, los programas se enmarcan en las líneas de acción de implementación de instrumentos de asistencia técnica y perfeccionamiento de gestión asociativa para la diversificación exportadora, y de investigación e innovación para la exportación orientada a mantener una posición competitiva en el mercado global. En el segundo caso, los programas contribuyen a la línea de acción de extensión de conocimientos y tecnologías. Finalmente, también se enmarca en el eje cuatro “Inclusión Económica” de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. En

particular, este eje de acción define la inclusión económica como la ampliación de las oportunidades económicas para las familias en territorios de alta pobreza y, de esta manera, incrementar su ingreso autónomo bajo un enfoque de desarrollo rural territorial.

A nivel sectorial, los programas están articulados con los lineamientos del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012 – 2016 del MINAGRI, y la Política Nacional Agraria. El PESEM plantea como objetivo estratégico general “elevar el nivel de competitividad del sector agrario en el marco de un desarrollo sostenible e inclusivo”. Además, en este documento se identifica, como la principal problemática del sector, el bajo nivel de desarrollo de la pequeña y mediana agricultura, y se establece como una de sus causas el bajo nivel productivo y la débil articulación al mercado por parte de los pequeños y medianos productores. Para mitigar este problema, el PESEM plantea los siguientes lineamientos de política agraria: (i) impulsar el desarrollo de la asociatividad y de la actividad empresarial bajo un enfoque de cadenas productivas y de clústers; y (ii) promover la capitalización agraria y la modernización productiva del sector; además de reconocer a los programas presupuestales como instrumentos relevantes de política agraria.

Gráfico 14. Relación interinstitucional

Nacional	Acuerdo Nacional	Plan Bicentenario	Decreto Supremo N° 027-2007-PCM
	Política N° 23: Desarrollo agrario y rural	Eje 4: Economía, competitividad y empleo	Extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad
Multisectorial	Plan de Diversificación Productiva	Plan Estratégico Nacional Exportador	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
	Eje 1. Expansión de la productividad	Pilar 1. Oferta exportable diversificada	Eje 4: Incluir para crecer
Sectorial	PESEM 2012 - 2016	Política Nacional Agraria	
	Pilar 2: Competitividad	Eje 6: Innovación y tecnificación agraria Eje 10: Acceso a mercados y cadenas productivas	
Local	Gobiernos Regionales. Provinciales y Locales		Planes de Desarrollo Regional

Fuente: Documentos institucionales MINAGRI, MIDIS, PCM, MEF, MINCETUR, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales
Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a la recientemente aprobada Política Nacional Agraria, los programas presupuestales se enmarcan dentro del eje de política seis que promueve la innovación y tecnificación agraria y el eje de política diez que promueve el acceso a los mercados

local, regional, nacional e internacional a través de una oferta competitiva que contribuya al aumento de los ingresos de los pequeños y medianos productores agrarios. Para ello el MINAGRI y las respectivas unidades ejecutoras realizarán las siguientes acciones: (i) promoción de buenas prácticas agrícolas asociadas con la producción, distribución y procesamiento de alimentos de origen agrario, así como con los procesos de certificación productiva orgánica, comercio justo, entre otros; (ii) promoción de la organización de pequeños y medianos productores con orientación hacia el mercado, facilitando la formalización de las organizaciones y la gestión empresarial; (iii) identificación y promoción de cadenas de valor y clústeres agropecuarios y forestales; (iv) promoción comercial de productos agrarios con valor agregar, diferenciados y de calidad en el mercado interno y externo; y (v) promoción del desarrollo de mercados de productores agrarios e infraestructura agraria.

A nivel regional y local, de acuerdo con el Manual de Operaciones, las Unidades Regionales podrán interactuar con las instancias pertinentes de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y en general con todas las entidades públicas y privadas regionales y locales relacionadas con el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. Bajo este contexto, los programas presupuestales han suscrito convenios de colaboración interinstitucional con distintos gobiernos regionales para que estos apoyen en la identificación de potenciales organizaciones beneficiarias, organicen eventos departamentales o locales de difusión, y brinden instalaciones para la gestión operativa de las intervenciones.

1.2 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118

1.2.1 Modelo conceptual (Contenido 19)

El primer requisito para la formulación de un programa es contar con una identificación clara de la problemática que enfrenta, así como un entendimiento integral y sistemático de las principales causas que la originan y los efectos que esta situación genera. En este contenido se presenta primero una evaluación al modelo conceptual a partir de la revisión de literatura. Una vez identificados los problemas en el modelo conceptual general, se procede a responder a la pregunta de evaluación específica a la situación en selva.

El problema identificado en el marco del diseño del PP 0118 es que los hogares con economías de subsistencia que residen en centros poblados rurales cuentan con limitadas oportunidades de acceso a mercados locales. Como se puede apreciar en el diseño del PP, la problemática subyace de tres causas directas:

- i) Descapitalización de activos físicos y naturales;
- ii) Débiles capacidades para desarrollar actividades económicas y productivas; y
- iii) Elevados costos de transacción para acceder a mercados.

La identificación de dichas causas directas, así como de las causas indirectas correspondientes, está sustentada en una revisión de literatura sobre la relación entre los factores mencionados y el problema central definido. Al respecto, se considera que existen limitaciones en los siguientes aspectos:

- a) La intervención no abarca todas las causas indirectas del modelo conceptual, tales como infraestructura vial, infraestructura de telecomunicaciones, acceso a recursos financieros, entre otros, lo cual limitaría llegar a los resultados esperados. Se deben definir alternativas para esas causas indirectas que no son de jurisdicción del MIDIS o FONCODES; identificar si efectivamente otras entidades, públicas o privadas, están resolviendo dicha problemática en el ámbito de intervención de FONCODES; así como establecer el nivel de articulación con estas entidades. Ello con el fin de brindar una intervención más integral, mejorando no solo el nivel de activos y capacidades de estos hogares, sino el contexto en el que viven (Berdegué y Escobal, 2001).¹⁷
- b) La literatura que justifica la intervención presenta limitaciones en identificar la gravedad de la problemática en los distintos subgrupos dentro de la población de hogares con economías de subsistencia. Ello impide que el programa se enfoque en las necesidades específicas de cada grupo de hogares, y que se logre un nivel de focalización más adecuado. Por ejemplo, existen claras diferencias en las

¹⁷ De acuerdo con Foncodes, esta entidad podría asumir intervenir en dichas causas que no abarca el PP 0118.

condiciones geográficas de las familias de acuerdo al piso altitudinal en el que se ubican, según las cuales, en algunas zonas se considera más problemática la gestión de recursos naturales, mientras que en otras se prefiera la dotación de activos productivos. Esto es relevante puesto que permite identificar, para cada subgrupo, qué causa directa o indirecta debe abordarse en mayor medida. Para ello, y en línea con los comentarios recibidos por el equipo de Foncodes, el Diagnóstico Rural Participativo¹⁸ puede servir de instrumento para definir una tipología de hogares a los cuales intervenir de acuerdo a, por ejemplo, pisos altitudinales.¹⁹

- c) En el diseño de la intervención no se identifica cómo es que brindar mayores oportunidades de acceso a mercados contribuye a la inclusión económica de estos hogares. Se recomienda por lo tanto realizar el árbol de efectos (vertiente superior del árbol de problemas) de la intervención, profundizando el análisis de los efectos directos e indirectos del problema central (o, en su versión positiva, los fines directos e indirectos del objetivo central de la intervención). Si bien no es requerimiento construir el árbol de efectos de acuerdo con los lineamientos del MEF, se considera buena práctica analizar la ruta mediante la cual el resultado específico tiene incidencia sobre el resultado final de la intervención.

¿Los problemas que enfrentan los hogares rurales de subsistencia son los mismos en sierra que en selva?

En las reuniones sostenidas con el equipo a cargo de la intervención se ha planteado la posibilidad de redefinir el programa presupuestal de acuerdo a las diferencias encontradas entre Sierra y Selva, según las cuales, no se está llegando a los resultados esperados en la Selva. Al respecto, si bien los enfoques territorial y de demanda de FONCODES permiten flexibilizar su intervención de acuerdo a las necesidades de cada territorio, la selva tiene características socioculturales y económicas distintas al resto del país.

Por ejemplo, una de las características principales de la selva peruana es que pese a su gran extensión territorial, en la mayoría de sus centros poblados rurales habita poca población. A ello se le añade que dichos centros poblados se encuentran dispersos y son de difícil acceso, siendo el sistema fluvial el único medio de transporte en la mayoría de territorios, lo cual genera un gran costo de transporte en términos de tiempo y dinero. Esto ha generado que el gran foco de intervenciones en zonas rurales no se encuentre dirigido a esta población (Plan Selva, 2015)²⁰. En este caso, los elevados costos de transacción

¹⁸ El Diagnóstico Rural Participativo (DRP) es un estudio realizado por el proyectista mediante el cual, se levanta información de campo acerca de las potencialidades, problemas y factores limitantes del proceso productivo, así como de las características de los hogares a intervenir por el proyecto.

¹⁹ Cabe aclarar que lo que se propone es utilizar como insumo la sistematización de hallazgos de los DRP, lo cual pueda permitir caracterizar a la población e identificar el enfoque que debe tener el diseño de cada actividad de acuerdo a una tipología de hogares.

²⁰<http://www.iccgsa.com/assets/noticias-pdf/e7a1d-plan-selva-infraestructura-educativa-en-la-amazonia->

serían una especial limitante al acceso a mercados, puesto que no solo dificulta la oferta de bienes y servicios de la intervención, sino que además genera menos incentivos para que los productos sean llevados al mercado.

Por su parte, dadas las condiciones de clima extremo, fuertes precipitaciones y variaciones en el nivel de los ríos, existe un peligro continuo de inundación. De acuerdo a un estudio de la CEPAL (2010), factores como el incremento de la temperatura y cambios en las precipitaciones asociados al cambio climático, pueden afectar la productividad y los procesos de degradación de las tierras. El estudio menciona que entre las áreas más afectadas de América Latina destacan zonas como la selva amazónica de Colombia, Ecuador y Perú (Peru Opportunity Fund, 2011). La descapitalización de activos físicos y naturales, así como las limitadas capacidades de esta población para afrontar estas condiciones, son factores que inciden negativamente en que estos hogares logren un nivel adecuado de producción, y por ende, accedan a mercados.

Sin embargo, en la literatura se considera que la sierra cuenta con un medio natural más hostil para la agricultura. Entre otras razones, en la sierra los suelos son generalmente pobres y con fuerte propensión a la erosión, en algunas zonas las precipitaciones son insuficientes, y las variaciones del clima entre el día y la noche son altas.²¹ En cambio, en la selva alta, la mayor parte de su territorio presenta un clima cálido y húmedo. Asimismo, la mayor cantidad de precipitaciones y la riqueza de sus tierras ha implicado el desarrollo de una agricultura tropical, con productos como el café, el cacao y las frutas. En este sentido, la descapitalización de activos físicos y naturales también es importante para la sierra. En específico, la causa indirecta relacionada al deficiente manejo de recursos naturales es de especial importancia en esta región, pese a que actualmente el PP 0118 no interviene en ella.

En cuanto a la realidad sociocultural, de acuerdo con el estudio de FONCODES (2016), el usuario andino se caracteriza por desarrollar actividades agropecuarias como parte de su vida cotidiana. Los hogares de la Amazonía, en cambio, se dedica a labores extractivas, como la caza y la pesca, y las realizan con una mirada en el bosque como medio de vida. Incluso en la misma región de la selva, la gran diversidad cultural de la zona permite la existencia de subgrupos heterogéneos. En particular, en el trabajo de campo realizado en San Martín se ha identificado a dos grupos: uno correspondiente a la población migrante de las zonas andinas, y otro que comprende a los pueblos nativos de la zona. Las entrevistas sostenidas destacan que los problemas mencionados radican en mayor medida en el segundo grupo. A ello se le añade el restringido acceso a servicios del Estado que tienen estas poblaciones (EASS, 2016).

Concluyendo, se considera que el árbol de problemas presentado en el Anexo 2 debería ser el mismo para ambas regiones, aunque el grado de importancia de cada causa con

[peruana.pdf](#)

²¹ Estudio de Preinversión a nivel de factibilidad del Proyecto Fortalecimiento del Desarrollo Local en Áreas de la Sierra y la Selva Alta del Perú, 2012.

respecto al problema central difiere. En específico, se considera que algunas de las causas indirectas fuera del ámbito de intervención del PP 0118 son de mayor relevancia en la selva. Por ejemplo, su gran espacio territorial y dispersión de sus hogares, así como la poca cantidad de intervenciones en infraestructura que ha recibido esta población, implica que existan altos costos de transacción (causa directa 3). Por lo tanto, en términos de diseño, el PP presentaría dificultades para lograr los resultados esperados en selva. Entonces, se debería plantear mayor énfasis en la articulación con otros programas para esta región, como así lo comprende la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS, 2016).²²

Por otro lado, cabe añadir que FONCODES se encuentra evaluando la posibilidad de formular un PP para la intervención en selva. Sin embargo, se considera que, si bien la realidad es diferente en selva, la problemática subyace en el mismo modelo conceptual. Es más, las limitantes en cuanto acceso a mercados también se observan en las zonas de altura de la sierra, que se caracterizan tener población dispersa y condiciones climáticas que no permiten un desarrollo adecuado de la agricultura. En cambio, las diferencias económicas y socioculturales encontradas en la selva implican que la población podría verse reacia a recibir bienes y servicios que han sido pensados para la sierra. Entonces, la diferencia en la intervención para ambas regiones no recae en el modelo conceptual, sino en los procesos para intervenir.²³ Pese a ello, se considera que el Programa puede abordar algunas de estas deficiencias con una provisión de bienes y servicios acorde a las necesidades y realidades socioculturales y económicas de su población.

²² Aprobada mediante el Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

²³ El análisis a nivel de procesos se encuentra en la sección de Procesos (Contenido 32).

1.2.2 Población objetivo y focalización (Contenidos 20, 21 y 22)

a. ¿Los criterios para la definición de la población potencial del PP 0118 se encuentran sustentados empíricamente y están vinculados con el marco conceptual que justifica la IPE?

En el diseño del programa se plantea como problema central que los hogares con economías de subsistencia no cuentan con oportunidades de acceso a mercados locales. La población que presenta este problema (población potencial), son los hogares con economías de subsistencia, conformado operativamente por los hogares que habitan en centros poblados adjuntos a sectores de empadronamientos agropecuarios del CENAGRO cuyas unidades agropecuarias tengan, en promedio, menos de 1.3 hectáreas.²⁴ La población objetivo, por su parte, consiste en los centros poblados contenidos en la Directiva N° 006-2012-MIDIS, que considera dos criterios de focalización, uno acerca de pobreza monetaria y otro de desnutrición crónica infantil.

Al respecto, en las reuniones sostenidas con el equipo técnico del PP se destaca que en la práctica no se toma como referencia a la población potencial, sino se considera solo a la población definida en la Directiva. Esta Directiva establece un ámbito de intervención de 13,228 CCPP, de los cuales, 11,191 cumplen con los criterios de población potencial y son considerados población objetivo. Entonces, una parte de la población a intervenir (2,036 CCPP), si bien según su definición se encuentra en condiciones de pobreza, podría no presentar economías de subsistencia, y por lo tanto, su problema central no sería el de acceso a mercados. Entonces, si el diseño toma en cuenta los problemas de la población potencial, pero interviene en una población distinta, ello implicaría que no se logren los resultados esperados del Programa.

En cuanto a la definición de la población potencial, se encuentran las siguientes limitantes:

- i. Identificar a la población potencial solo a través de la superficie agrícola no tiene suficiente respaldo en la literatura, en donde se destaca además la limitada posesión de activos, la producción para el autoconsumo, así como una agricultura familiar. Dichas variables pueden medirse utilizando el CENAGRO.
- ii. No se justifica la elección de punto de corte (1.3 hectáreas) para cuantificar a la población potencial, ni que esa población en particular presenta limitantes para poder acceder al mercado local. De acuerdo con el Anexo 2 del PP 0118, la elección de dicho umbral se justifica en que el 50% de los productores agropecuarios cuenta con menos de 1.3 hectáreas de superficie agrícola. Sin embargo, la población potencial debería consistir en aquella población que experimenta el problema central del programa.

²⁴ Cabe añadir que el CENAGRO no permite caracterizar a toda la población potencial del PP 0118 dado que no todos los hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con unidades agropecuarias.

- iii. La cuantificación a partir de uso de promedios manifiesta la posibilidad de filtración y cobertura. Ello en la medida que existen hogares cuyas tierras productivas no cumplirían con el umbral de superficie agrícola, pero sí estarían en centros poblados cuyo promedio sí cumple con dicho umbral. Si bien, de acuerdo con FONCODES, se ha utilizado la mediana para evitar esto, si el 50% de UA de un centro poblado cumplen con el umbral, el otro 50% de hogares que no cumplen con el umbral, estarían igualmente incluidos en la población potencial.

Cabe mencionar que estas limitantes radican en mayor medida en territorios de selva. Este territorio se caracteriza por contar con parcelas de amplia superficie agrícola, pese a tener presentes hogares con economías de subsistencia. Es decir, cada hogar en selva puede contar con un amplio territorio, pero solo cultivar en una pequeña parte de él, y por ende, solo producir para subsistir. Por lo tanto, pese a ser economías de subsistencia, no estarían contemplados como población potencial. Si bien a la población potencial se le añaden los centros poblados en donde están ubicados los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana,²⁵ los demás centros poblados de la selva quedarían excluidos de la intervención.

b. ¿El enfoque territorial del PP 0118 - considerado en la Directiva 006-2012-MIDIS - es adecuado para determinar su población objetivo? ¿Esta condición reduce la probabilidad de filtración y subcobertura?

En cuanto a la población objetivo, de acuerdo con las entrevistas realizadas a personal de FONCODES y MIDIS, existen indicios de que este número no refleja la cantidad total de hogares pobres que deberían recibir la intervención. Esta directiva se realizó con información disponible al 2012, pese a que en la misma Directiva se menciona que debe ser actualizada periódicamente. En la práctica, por lo tanto, es posible la existencia de territorios pobres que necesitan de la intervención pero que no están contemplados en la Directiva, así como distritos que están recibiendo la intervención, pero que ya no deberían ser considerados como pobres.

Estos hallazgos a partir de las entrevistas realizadas, fueron contrastados con información cuantitativa.²⁶ De acuerdo con la base de datos de centros poblados intervenidos en el periodo 2014-2016, se encontró que se estuvo interviniendo en algunas zonas fuera de la Directiva (32 CCPP). Sin embargo, cabe mencionar que según la misma Directiva es posible incluir otros centros poblados dispersos, siempre que estén “dentro del ámbito de influencia”.²⁷ Bajo esta premisa, se diría que son centros poblados filtrados si no cumplen con el criterio mencionado. Al respecto, se encuentran dos problemas:

- En primer lugar, a partir de la base de datos de centros poblados intervenidos no

²⁵ Resolución Ministerial de Cultura N° 393-2014-MC.

²⁶ Ver Anexo 5.

²⁷ Según la Directiva N° 006-2012-MIDIS. No se detalla información adicional sobre esos centros poblados.

se puede afirmar que estos 32 CCPP sean filtrados, puesto que no se puede identificar si se asociaron a CCPP de la Directiva. Esto es, se cuenta con el nombre del proyecto y centro poblado, pero no se identifica qué proyectos son agrupados para conformar cada NEC.

- En segundo lugar, la Directiva no hace referencia a qué incluye como su “ámbito de influencia”. Por ejemplo, podría decirse que el ámbito de influencia es el distrito, y con ello, se podrían anexar centros poblados pertenecientes al mismo distrito y así conformar de manera más eficiente a los NEC. Sin embargo, no se especifica qué características deberían tener estos centros poblados para seguir considerándose del ámbito de intervención del PP 0118, como un determinado nivel de pobreza o de población en proceso de inclusión.²⁸

Entonces, se considera que el Programa podría presentar problemas de filtración si es que estos CCPP fueron anexados independientemente de su situación de pobreza. En cambio, si esta población es considerada pobre, podría indicar que los instrumentos para realizar la focalización necesitan actualizarse.

Para ello, se verificó la posición de pobreza de estos centros poblados a partir del Mapa de Pobreza 2013,²⁹ y se compararon las zonas que recibieron la intervención y que cumplen con los criterios de focalización, con las zonas que podrían ser filtradas. Para identificar si un centro poblado es pobre se consideró que debe pertenecer a un distrito con pobreza igual o mayor a 40% (entre el puesto 1 y 1,027 del Mapa de Pobreza 2013).

La elección del umbral de 40% responde al criterio que se utilizó en la Directiva (“centros poblados rurales con por lo menos cuarenta (40) hogares que se ubiquen en distritos con más del 40% de pobreza monetaria”),³⁰ además de ser el criterio empleado por Juntos para focalizar territorialmente. Sin embargo, cabe mencionar que este umbral es arbitrario, y el objetivo de esta verificación a partir de fuentes de información estadística distinta a la utilizada para la selección de población objetivo, es para complementar el análisis, y contrastar lo mencionado en las entrevistas.

A partir de lo mencionado, se presentan los siguientes hallazgos:

- Primero, al comparar la información de los centros poblados de la directiva con la base de datos del Mapa de Pobreza (2013), la actual Directiva tiene 3,820 CCPP en distritos que no serían considerados pobres según el criterio propuesto por el equipo consultor para este ejercicio complementario (29%). Por lo tanto, se hace necesaria una actualización de los centros poblados de la Directiva.

²⁸ La población en proceso de inclusión (PEPI) se define como aquella que reúne al menos 3 de 4 criterios de exclusión: ruralidad, etnidad, bajo nivel educativo, y estrato socioeconómico. Para estimar el porcentaje de población PEPI a nivel distrital, se utiliza el Censo 2007 y la ENAHO.

²⁹ Versión actualizada de la fuente de información utilizada para seleccionar a los centros poblados de la Directiva.

³⁰ Directiva N° 006-2012-MIDIS.

- Segundo, se encontró que los proyectos ubicados en CCPP que no forman parte de la Directiva, en promedio, presentan mayores niveles de pobreza que los CCPP que sí fueron intervenidos y focalizados. Por lo cual, se puede decir que anexarlos fue pertinente dada su condición de pobreza.
- Sin embargo, cabe mencionar que de estos 32 CCPP, 8 no se encuentran en pobreza, ni fueron considerados como población priorizada por FONCODES en sus respectivos años de intervención. Asimismo, considerando el porcentaje de población en proceso de inclusión a nivel distrital, 5 de estos 8 CCPP tienen un porcentaje relativamente bajo de esta población (menos de 40%)³¹. Entonces, parece ser que el único sustento para anexarlos fuera facilitar la ejecución del Modelo de NE, y por lo tanto, sí podrían ser considerados como filtrados.
- Por otro lado, de los 1,463 distritos en la Directiva, 218 tienen solo un centro poblado incluido en la Directiva (15%). Estos distritos, por lo tanto, no podrían ser intervenidos, y de hecho, no han recibido la intervención siquiera anexándose a otros territorios. Analizando dichos distritos, 119 de ellos (55%) son considerados pobres de acuerdo al Mapa de Pobreza 2013. Entonces, se considera que, independientemente del presupuesto disponible para el Programa, se generarían riesgos de subcobertura.

Por lo tanto, dado que en la Directiva existen CCPP que ya no son considerados pobres, así como distritos pobres con solo un CCPP, se considera necesaria la actualización de esta Directiva para evitar riesgos de filtración y subcobertura. Al respecto, el equipo evaluador considera que se tendrá un número más preciso cuando se obtengan los resultados del Censo Nacional 2017. A esto se le añade que es necesario establecer formalmente la frecuencia de actualización de la Directiva conforme a la información disponible (por ejemplo, bienal). Por último, es importante definir los criterios bajo los cuales se pueden anexar CCPP a la Directiva para evitar problemas de filtración.

Por su parte, en el rediseño de FONCODES se estableció que su intervención se realizaría bajo el enfoque de desarrollo territorial rural, en el cual, entre otras acciones, define intervenir a territorios, y no se hace una identificación concreta de hogares a intervenir. De acuerdo con Brodersohn (1999), si un programa social adopta este tipo de focalización, no estaría tomando en cuenta la heterogeneidad social de un territorio, la cual involucra la presencia de hogares pobres y no pobres. Por lo tanto, corre el riesgo de entregar beneficios a hogares no pobres, que pese a estar ubicados en una unidad territorial focalizada, realmente no debería formar parte de la población objetivo. Por lo tanto, el uso de la Directiva presentaría no solo problemas de subcobertura a nivel de centro poblado, sino además filtración a nivel de hogares.

Sin embargo, implementar este tipo de enfoque para la focalización, puede resultar

³¹ En este caso, una limitación del cálculo responde a la arbitrariedad del umbral utilizado. De todos modos, cabe reiterar que el umbral es utilizado por la Directiva N° 006-2012-MIDIS y Juntos.

beneficioso para esta población en específico. De acuerdo con Berdegué y Shejtman (2004), al focalizar a nivel de hogares, estos pueden desarrollar ciertos tipos de capacidades; mientras que al focalizar territorialmente, se permite la generación de vínculos con otros agentes del territorio, necesarios para el desarrollo rural. Estos agentes pueden ser, por ejemplo, pequeños y medianos productores (con una mayor superficie agrícola), que podrían asociarse con hogares con economías de subsistencia para aprovechar las economías de escala.

Otro punto a favor del enfoque territorial es que busca brindar una intervención articulada mediante la coordinación entre agentes públicos y privados. Tratándose de hogares con economías de subsistencia cuyo problema de acceso a mercados se debe abordar con otras intervenciones que no comprende el PP 0118, se considera que el enfoque territorial es adecuado en el sentido que permite a los hogares recibir una intervención integral. Para ello, los criterios de focalización de los diversos programas deben estar correctamente alineados.³² Asimismo, se considera que los problemas de filtración mencionados no deberían tomarse en cuenta si el mecanismo de afiliación de beneficiarios tiene una correcta verificación y supervisión.

³² Al respecto, un problema identificado por el MIDIS (2011), es que los programas sociales que realizan una focalización territorial utilizan mapas de pobreza de diferentes años. Si bien se estableció que se debe definir un mapa de pobreza para todas las intervenciones, actualmente el PP 0118 utiliza el mapa del año 2009, mientras que el programa Juntos utiliza el del año 2013.

1.2.3 Lógica vertical (Contenidos 23, 24, 25, 26 y 27)

a. ¿El resultado específico del PP 0118 debe limitarse al desarrollo de capacidades, o debería implicar el acceso a mercados?

Los proyectos que impulsa el PP 0118 tienen como objetivo el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos rurales, de forma que dichas capacidades contribuyan con la generación y diversificación de ingresos, así como al acceso a la seguridad alimentaria. A nivel de propósito, el PP 0118 busca que los hogares con economías de subsistencia cuenten con oportunidades de acceso a mercados locales. El fin, por su parte, es contribuir a la inclusión económica de estos hogares. Este fin implica, entre otros aspectos, que los hogares puedan satisfacer sus necesidades mínimas de consumo, así como el aumento de productividad y capacidad de generar ingresos autónomos (ENDIS, 2014).

En primer lugar, cabe mencionar que el Anexo 2 del PP 0118 no presenta literatura ni evidencia empírica que sustente esta relación. Si bien se reconoce el nexo entre el desarrollo de capacidades y el acceso a mercados, esta relación no está suficientemente sustentada en el Anexo 2. Por ejemplo, de acuerdo con Baiphethi y Jacobs (2009), se puede mejorar la productividad de la agricultura de subsistencia y semi-subsistencia incrementando su acceso a activos, tales como tierras, agua y capital humano, así como fomentando el uso de insumos mejorados como fertilizantes. En la literatura, asimismo, se menciona que la entrega de tecnologías a productores agropecuarios no es efectiva si no es acompañada de capacitaciones y asistencia técnica (IEG, 2011).

En Uganda, por ejemplo, desde el 2001 se implementa el Plan de Modernización de la Agricultura (PMA), como subcomponente del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP, por sus siglas en inglés). Este plan tiene como objetivo erradicar la pobreza transformando la agricultura de subsistencia en agricultura comercial, y para ello, busca aumentar los ingresos de los hogares rurales a partir de diversas estrategias, como programas de extensión e investigación agropecuaria (Ellis y Bahiiqwa, 2003). En cuanto a sus resultados, en la evaluación realizada por el Banco Mundial (2007), se encontró que los agricultores de los distritos que recibieron la intervención adoptaron las tecnologías, generando con ello mejoras en el rendimiento agrícola y mayores ingresos. Asimismo, la productividad de estos agricultores, en contraste con aquellas zonas que no recibieron la intervención, fue 27% mayor.

En segundo lugar, se considera que el resultado final que propone esta intervención es muy amplio, y depende de factores que se encuentran fuera del alcance de la intervención. Si bien se atribuye que el desarrollo de capacidades técnicas, así como la mejora en la gestión de la unidad de producción familiar, pueda contribuir al aumento del nivel de producción de estos hogares, no se está asegurando que dicha producción pueda ser llevada a mercados.

Esta afirmación se confirma en el trabajo de campo realizado a través de entrevistas a beneficiarios. Se destaca que se atribuye que como resultado del programa se han mostrado mejoras en los niveles de productividad, y con ello, en la generación de excedentes de producción. No obstante, se afirma la deficiencia del programa en ofrecer los servicios necesarios para llevar estos productos al mercado. Así, aunque se generen mejoras en los niveles de consumo, tanto en cantidad como en calidad, a través de un mayor nivel de productividad y de producción, no se está asegurando que estos hogares puedan generar ingresos de manera sostenible cuando acabe la intervención.

En resumen, se valida el nexo entre el resultado específico y resultado final. Sin embargo, es necesario que el Anexo 2 del PP 0118 provea evidencia y literatura que sustente este nexo. Asimismo, se considera que estos resultados están alineados con la problemática de la intervención; sin embargo, existe una serie de bienes y servicios que se deberían brindar para que el nexo se dé en la práctica y para que estos hogares realmente puedan generar ingresos de manera sostenible.

b. ¿Qué otras actividades comprendidas en el modelo conceptual impactan en el resultado específico y final del PP 0118?

Como se mencionó, FONCODES interviene en la población a través de cuatro líneas de acción, que al agruparse conforman los dos productos definidos en la MML de la intervención. No obstante, para algunas líneas de acción, no se encuentra evidencia de que respondan al problema central que abarca la intervención. En específico, los componentes de mejora de la vivienda saludable y de fomento de capacidades financieras no presentan evidencia de que generen oportunidades de acceso a mercados.

En cuanto a la línea de acción de **mejora de la vivienda saludable**, la cual entrega cocinas mejoradas, si bien no se encuentra un efecto causal con el propósito del programa, este componente es relevante dado el modelo de intervención del PP 0118. Este modelo comprende un periodo de tres años, en el cual el primer año toma estos activos como acciones previas a las capacitaciones para generar confianza con el yachachiq, así como para que los usuarios se adapten a la idea del cambio y los beneficios que estos traen. A ello se le añade que las precarias condiciones en las que viven requieren satisfacer en primer lugar sus necesidades básicas, como lo es la seguridad alimentaria en la vivienda y la salud de sus miembros. En el trabajo de campo realizado se observa la alta valoración que las familias usuarias otorgan a estos bienes. Por lo tanto, se considera relevante que este componente permanezca en el PP 0118, ya que prepara y predispone adecuadamente al usuario para recibir y participar en el resto de intervenciones.

Sin embargo, una preocupación del equipo de FONCODES y del MEF es la falta de un efecto causal con el resultado específico del Programa. Esto es, si bien se pueden percibir mejoras en la salud y medio ambiente a partir de la entrega de cocinas mejoradas, en la revisión de literatura no se ha encontrado mucha evidencia que mencione el impacto de esta línea de intervención en la actividad productiva de los hogares rurales y en mejorar su condición de pobreza.

Un estudio realizado en Bolivia, por ejemplo, menciona que el uso de cocinas mejoradas a través del programa Energising Development (EnDev), además de tener efectos en la salud y medio ambiente, reduce el tiempo dedicado a la recolección de combustible y la preparación de alimentos, así como en la generación de ingresos a pequeña escala. De manera similar, en Guatemala se postula que las cocinas mejoradas apoyan a la erradicación de la extrema pobreza y el hambre. Ello debido al ahorro anual por uso de menos combustible y menores gastos de salud. Asimismo, el ahorro en tiempo permite dedicar más tiempo a actividades productivas (Fundación Solar, 2012). Del mismo modo, en un seminario acerca de cocinas limpias se mostraron avances del Proyecto Gaia, el cual consiste en el reemplazo de la leña por el uso de estufas de etanol y ha sido implementado en países de África y Latinoamérica. Entre los resultados, se sostuvo que ha contribuido en la economía local ya que las familias dedicadas a la producción de etanol generaron ingresos a partir de este proyecto.

Asimismo, en la literatura se menciona que el uso de estas cocinas puede brindar a las mujeres más oportunidades de generar ingresos. De acuerdo con Córdova y Castro (2012), al asegurar las necesidades de energía en el hogar, las mujeres reducen el tiempo para preparar los alimentos en el hogar, y pueden dedicarse a actividades productivas que generen ingresos. Por ejemplo, un estudio de caso realizado en Nicaragua en el 2015 acerca del programa de Cocinas Mejoradas de Biomasa (CMB) destaca que algunas de estas cocinas están diseñadas especialmente para elaborar grandes cantidades de comidas. Por lo tanto, el uso de estas cocinas puede significar una oportunidad de generar ingresos para las mujeres a partir de pequeños negocios de comida. Esto es de importancia considerando que FONCODES interviene a través de un enfoque de género,³³ y de acuerdo con un informe del IICA (1992), cualquier intervención a las actividades productivas de las mujeres debe ir acompañada de una reorganización completa de sus tiempos y de su trabajo, tanto productivo como doméstico.

Por su parte, el componente de **capacidades financieras**, si bien sigue el modelo conceptual de la intervención, aparentemente no es valorado por los usuarios. Este componente brinda servicios de alfabetización financiera y capacitaciones en promoción del ahorro, los cuales son importantes para la sostenibilidad de los proyectos productivos. Esto es, si un hogar logra generar ingresos a partir del mejoramiento de su producción y acceso a mercados, cuenta con acceso al sistema financiero, y recibe educación en

³³ El enfoque de género, según los documentos de FONCODES, implica facilitar bienes y servicios, en igualdad de oportunidades, a hombres, mujeres y jóvenes.

temas financieros, puede tener la capacidad de ahorrar sus excedentes y posteriormente invertirlos en un negocio o en ampliar sus tecnologías. Por lo tanto, las acciones contempladas en este componente pueden contribuir a la generación autónoma de ingresos por parte de estos hogares.

Sin embargo, para que se genere un impacto en la población es necesario el acceso al sistema financiero. Dado que son hogares ubicados en ámbitos rurales, el sistema financiero no está lo suficientemente desarrollado en esas zonas como para generar una demanda por sus servicios. Según un reporte de la SBS (2017), la lejanía de los puntos de atención del sistema financiero en las zonas rurales es uno de los factores que influye en la decisión de no tener una cuenta.³⁴ Así, si bien con este componente se trate de abordar las débiles capacidades para acceder a servicios financieros, si el programa no está interviniendo en la infraestructura necesaria para acceder a estos servicios, no se concretaría en un uso de los mismos, y por lo tanto, en un beneficio perceptible para el usuario. A ello se le añade que los hogares usuarios, dada su condición de pobreza, no tienen los recursos necesarios como para generar una demanda por servicios financieros. En este contexto, recibir capacitaciones en estos temas no es prioridad para estos hogares.

Por ejemplo, en la evaluación cualitativa realizada por la FAO (2016) en la provincia de Andahuaylas, no se encontraron impactos del componente de capacitación financiera. De acuerdo con el estudio, pocas familias abrieron cuentas bancarias como resultado de la intervención debido a que, o no tienen la capacidad de ahorrar, o en la localidad no hay agencias bancarias. Por otro lado, en la evaluación cuantitativa de Haku Wiñay realizada por Escobal y Ponce (2016), sí se presentan impactos positivos en este componente. Entre los impactos se encontraron mejoras en el conocimiento sobre el sistema financiero y aumento en el nivel de confianza en las instituciones financieras. No obstante, dicha evaluación se realizó en centros poblados con alta densidad de usuarios de Juntos, los cuales, para recibir las transferencias de este programa deben contar con una tarjeta de débito. Por ello, el componente financiero de Haku Wiñay recaía en consolidar conocimientos en usuarios que ya contaban con el acceso al sistema financiero.

Entonces, en un contexto de limitado acceso a servicios financieros, se recomienda que la entrega de este componente se priorice en aquellos centros poblados que sí cuenten con acceso al sistema financiero y/o gran concentración de usuarios de Juntos.³⁵ La capacitación financiera debería darse cuando exista un determinado nivel de acceso a estos servicios de modo que se pueda fomentar un uso. Asimismo, de acuerdo con un estudio realizado por el BID (2016), aunque el 72% de los beneficiarios de Juntos (550 000) posee tarjeta de débito, solo el 10% la utiliza para hacer transacciones en cajeros

³⁴ Dicho reporte indica que la tenencia de cuentas es de 24% en la población adulta de estas zonas, siendo el tiempo promedio para llegar al punto de atención más cercano de una hora y 30 minutos.

³⁵ Si bien en un principio se planteó que Haku Wiñay intervenga en hogares beneficiarios de Juntos, este no es un criterio de focalización de la intervención en la actualidad. Por ejemplo, a noviembre de 2017, el 33% de hogares usuarios del PP 0118 eran beneficiarios de Juntos en Tarapoto, mientras que en Puno es de 19%.

automáticos o cajeros correspondientes.³⁶ Por ello, se considera que la capacitación en temas financieros también es necesaria para usuarios de Juntos que a su vez estén recibiendo los servicios del PP 0118. Estos hogares, una vez que se logre articular su producción a los mercados, generarían mayores ingresos, y por lo tanto, demandarían en mayor medida servicios financieros.

En cuanto a los módulos y contenidos de este componente, estos se pueden agrupar en seis bloques:

- i) **Talleres básicos para la población objetivo:** Estos talleres se brindan a partir de módulos básicos que se desarrollan con participación de los usuarios, cuyos contenidos se describen en el cuadro a continuación:

Cuadro 21. Módulos y contenidos de los talleres básicos de educación financiera

Módulo		Contenidos
A	Sensibilización - Motivación para la educación financiera inclusiva	Normas, objetivos y estrategias de educación financiera del Midis, Juntos y Foncodes.
B	Orientaciones para el uso de la tarjeta de débito y tecnología bancaria	¿Qué es la cuenta de ahorro? Uso de la tarjeta de débito y del cajero automático. Elementos relacionados a la cuenta de ahorro: contratos, voucher, cajeros, clave secreta, etc.
1	El sistema financiero formal en el Perú	Sistema financiero: funciones, operaciones, servicios y productos, instituciones financieras, bancarias y no bancarias, entre otros temas relacionados.
2	Productos y servicios financieros: el ahorro inclusivo	Ahorro: definición, importancia, formas de ahorro, ventajas del ahorro financiero. Presupuesto: ingresos, gastos, y plan de ahorros
3	Productos y servicios financieros: el crédito responsable	Crédito: definición, tipos de crédito, ventajas, crédito regulado y no regulado, los microcréditos; los microcréditos, el crédito responsable, historial crediticio, clases de garantías, etc. Conceptos relacionados al crédito: riesgo, tasas de interés, obligaciones financieras, capacidad de endeudamiento y de pago.
4	Productos y servicios financieros: el seguro inclusivo	Seguro: definición, tipos, funcionamiento, ventajas, requisitos, microseguros, seguros especiales, etc. Conceptos relacionados a los seguros: riesgo, siniestro, póliza, prima, solicitud de seguro, etc.
5	Canales de atención de servicios financieros	Canales de atención de servicios financieros: definición, tipos, servicios, canales alternativos, tecnologías aplicadas, etc.

Fuente: Plan de Inclusión Financiera de FONCODES (2017)

Elaboración: APOYO Consultoría

³⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (2016). Alternativa para incrementar el recaudo electrónico de contribuciones, trámites y tasas en Perú. Proyecto Pagos Digitales de Gobierno para Promover la Inclusión Financiera. Lima: Proyecto BID RG-T2550.

- ii) **Talleres a los grupos de interés:** estos son desarrollados por los asistentes técnicos de los NRI según sus necesidades en la ejecución de los emprendimientos. Comprenden los módulos: 6 Economía y emprendimiento de negocios; 7 Empresa y responsabilidad tributaria; y 8 Gestión de Negocios Locales.
- iii) **Talleres de afianzamiento:** se desarrollan talleres de afianzamiento de acuerdo a los resultados de la evaluación de los módulos básicos. Estos se dictan los usuarios, y comprenden los módulos 9 Afianzamiento financiero I y 10 Afianzamiento financiero II.
- iv) **Eventos de formación del yachachiq financiero:** Si bien el facilitador financiero tiene a su cargo la planificación y ejecución de las actividades en temas financieros, luego de 6 meses el yachachiq financiero debe dar continuidad y reforzamiento a este proceso por un periodo de 9 meses. Para ello, se forman a los yachachiq a través de los siguientes módulos: 11 Afianzamiento a líderes financieros I; 12 Afianzamiento a líderes financieros II; 13 Capacidades del yachachiq financiero I (pre yachachiq); y 14 Capacidades del yachachiq financiero II.
- v) **Eventos para incentivar a la población objetivo:** estos incluyen el desarrollo de eventos concursables entre usuarios, grupo de usuarios, líderes, facilitadores y yachachiq financieros. En específico, se abordan tres módulos: 15 Concursos intra-grupales; 16 Concursos inter-grupales; y 17 Concursos inter-líderes.
- vi) **Eventos para la socialización y empoderamiento de la población objetivo:** estos consisten en la ejecución de los módulos: 18 Visitas guiadas; 19 Pasantías a experiencias exitosas; y 20 Intercambio de experiencias. Asimismo, al igual que los eventos para incentivar a la población, estos se ejecutan solo cuando se dispone de presupuesto o financiamiento.

En cuanto a estos módulos, se considera que algunos de estos son prescindibles dado su requerimiento de infraestructura del sistema financiero. En línea con la recomendación anterior, es posible identificar a dos tipos de usuarios del PP 0118 según el nivel de desarrollo de los mercados financieros en su localidad. De esta manera, el primer grupo, con acceso al sistema financiero, podría participar de todos los módulos del componente de capacidades financieras, e incluso disponer de presupuesto para realizar las visitas guiadas a entidades bancarias para potenciar el aprendizaje. A ello se le suma que si estos hogares reciben las transferencias condicionadas de Juntos, las usuarias ya deberían contar con un perfil mínimo de competencias en educación financiera (Plan de IF de Juntos, 2017).

El segundo grupo, en cambio, no tendría la oportunidad de aplicar sus conocimientos en el sistema bancario debido a su lejanía. Por ejemplo, los módulos de Orientación para el

uso de tarjeta de débito y tecnología bancaria (Módulo B), ahorro inclusivo (Módulo 2), y canales de atención de servicios financieros (Módulo 5), requieren de un simulador de Cajero Automático y POS para fortalecer el aprendizaje, así como del uso de billetes y tarjetas de débito sin valor real. Esto implica que estos módulos están diseñados específicamente para la apertura de cuentas en el sistema financiero, así como para el uso de tarjetas de débito y tecnologías bancarias. Sin embargo, si estas capacitaciones se ofrecen a usuarios del segundo grupo, además de generarse costos para construir estos simuladores, los hogares probablemente no recurrirían a estos servicios en el futuro.

A este grupo, por lo tanto, se le podría brindar los módulos que no requieran abrir una cuenta en el sistema, sino más bien aquellos que enfaticen la promoción del ahorro por cuenta propia del usuario (como por ejemplo, el Módulo 2). El resto de módulos comprendidos en el primer bloque, para este grupo de hogares, no deberían constituir sesiones separadas de 3 horas cada una, sino más bien abordarse de manera general para que, en el caso que el hogar requiera solicitar un crédito o abrir una cuenta, se le dé la asesoría especializada.

En resumen, el componente de capacidades financieras puede ser prescindible en aquellas zonas con escaso acceso al sistema financiero. En el caso que, a partir de los DRP y ET, los hogares usuarios demanden estos servicios pese a la limitada potencialidad de la zona, los módulos de este componente deben modificarse de modo que no estén enfocados al uso exclusivo del sistema financiero para la generación de ahorros. En opinión del equipo evaluador, para identificar específicamente qué módulos modificar, se debe realizar una sistematización de los proyectos culminados del PP 0118. Ello con el fin de identificar casos de éxito y de fracaso, y a partir de ello, conocer qué módulos se deben abordar para cada tipo de población, cuáles no, cuáles se deben fortalecer, y cuáles reestructurar.

En cuanto al resto de componentes, se ha demostrado que el desarrollo de capacidades técnicas genera impactos en los niveles de productividad y producción de los usuarios. No obstante, el programa manifiesta deficiencias en el proceso de articulación a mercados. Al respecto, si bien a los ganadores de los emprendimientos rurales se les brinda asistencia técnica en gestión económica y comercial, el periodo para recibir esto es de 4 meses en la práctica.³⁷ Asimismo, esta asistencia se centra solo en la entrega de conocimientos, en lugar de priorizar la identificación de un mercado potencial, lo cual ayudaría de manera más efectiva con el posicionamiento del producto en el mercado. A ello se le suma que las asistencias deberían incluir temas como formalización para que los negocios puedan constituirse como empresas, así como asegurar la inocuidad y exigencias que el mercado requiere.

Para ello, se recomienda exigir en las propuestas de los planes de negocios que los

³⁷ De acuerdo con los documentos de FONCODES, el producto 2 del PP 0118 se entrega en un periodo de 4 a 12 meses, de los cuales, 4 a 6 meses se destina a la transferencia de tecnologías productivas, mientras que el acompañamiento a la inserción de mercados es de 6 meses.

participantes identifiquen los requerimientos para que sus productos o servicios puedan acceder al mercado objetivo. Ello con el fin de que en los Planes de Trabajo de Asistencia Técnica y de Asistencia económica comercial, los respectivos asistentes formulen las acciones necesarias para cumplir con estos requerimientos y llevar los productos al mercado.

En cuanto a las actividades de la MML, se considera que son necesarias para obtener los productos de la intervención. Respecto de la actividad 2.2, dado que en algunas zonas de la intervención el componente de fortalecimiento de capacidades financieras se considera prescindible, dejar de proveerlo en dichas zonas generaría más presupuesto para fortalecer la asistencia técnica en articulación a mercados.³⁸ Asimismo, si bien en la actividad 2.3 de promoción de espacios de intercambio comercial a nivel local brinda la oportunidad de desarrollar los emprendimientos y venderlos al mercado, estos espacios de intercambio no deberían limitarse a ferias o eventos similares. En cambio, debería considerar la concertación de un mercado potencial específico al rubro del negocio del emprendimiento.

Por ejemplo, de acuerdo con la FAO (2014), una actividad propuesta para reducir la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria es el fomento de compras públicas a explotaciones agrícolas familiares para programas de alimentación escolar. De esta manera, se asegura un mercado para la agricultura familiar. Sin embargo, para que esta compra se realice, el producto debe cumplir con una serie de requisitos de calidad. Por esta razón, se recomienda fortalecer las asistencias técnicas relacionadas a la articulación de mercados. En específico, se deben incluir temas de formalización e inocuidad, de modo que estos hogares puedan cumplir con las exigencias que el mercado requiere y puedan concretar ventas cuando se deje de recibir la intervención.

En resumen, se considera que la lógica vertical del PP 0118 se valida parcialmente. A continuación se enumeran las principales razones:

- i. El propósito y fin de la intervención, si bien son apropiados para el problema central,³⁹ el nexo entre ambos no se ha detallado en el Anexo 2 con evidencia empírica.
- ii. Dado que la intervención responde a un subgrupo de causas indirectas del modelo conceptual, no son suficientes para el logro del resultado final.⁴⁰

³⁸ Actualmente, FONCODES viene fortaleciendo estas actividades mediante la readecuación de los agentes que realizan las asistencias técnicas.

³⁹ De acuerdo con la ENDIS, la inclusión económica implica, entre otros aspectos, que los hogares puedan satisfacer sus necesidades mínimas de consumo, así como el aumento de productividad y capacidad de generar ingresos autónomos.

⁴⁰ En la sección 1.2.5 (Contenido 30) se realiza un análisis de las intervenciones relacionadas a estas causas indirectas que no aborda el PP 0118.

- iii. El componente de fomento de capacidades financieras, presente en la actividad 2.2 de la MML, se considera prescindible en algunas zonas de intervención.
- iv. El componente de vivienda saludable, si bien no responde a una relación de causa-efecto, se considera necesario para la ejecución de la intervención.
- v. Se debe fortalecer las actividades 2.2 y 2.3, de modo que se orienten en mayor medida a requisitos necesarios para el acceso a mercados y concertación de ventas.

1.2.4 Lógica horizontal (Contenidos 28 y 29)

a. ¿Existen indicadores de desempeño y de producción física definidos para los Programas? ¿Miden adecuadamente los productos y actividades de los Programas?

En cuanto a la lógica horizontal, la matriz de marco lógico presenta indicadores de desempeño a nivel de fin, propósito y productos, así como indicadores de producción física a nivel de productos y actividades. Al respecto, el Anexo 2 del PP 0118 presenta fichas de indicadores para cada uno de ellos.

Respecto a la definición de indicadores a nivel de fin, pese a que el concepto de inclusión económica sea amplio, solo se cuenta con un indicador que considera el ingreso monetario. A nivel de propósito, por su parte, se han definido dos indicadores. El primero de ellos consiste en el valor de producción agropecuaria destinada a la venta. Al respecto, se considera que el indicador es adecuado debido a que el producto 1 plantea que mediante las mejoras en productividad, una vez satisfecho el nivel óptimo de consumo de los hogares, estos pueden generar y destinar excedentes al mercado. Sin embargo, puesto que mejorar los niveles de consumo familiar es importante para los hogares con economías de subsistencia, se debería definir un indicador para ello.⁴¹

Por otro lado, dado que el acceso a mercados también se da mediante los emprendimientos realizados en el producto 2, y que estos pueden ser agrarios o no agrarios, se considera que a nivel de propósito el indicador no debería limitarse a la actividad agropecuaria. Por ejemplo, se podría definir un indicador que mida la variación en ventas para aquellos hogares que han recibido asistencia técnica para la gestión de pequeños emprendimientos rurales no agropecuarios.

El segundo indicador hace referencia a los emprendimientos que continúan operando en el mercado. Si bien que los emprendimientos continúen ofreciendo su bien o servicio es un indicador de sostenibilidad de la intervención, la ficha del indicador precisa que no se

⁴¹ Según la información disponible acerca del sistema de información del PP 0118 para el año 2018, este sí incluye un indicador para autoconsumo. Esto se puede observar en el Contenido 34.

toma en cuenta si el número de hogares que lo conformaron inicialmente ha variado. El producto 2, en correspondencia al árbol de problemas, plantea la necesidad de conformar pequeñas organizaciones para el desarrollo de capacidades productivas y con ello contar con oportunidades de acceso a mercados. En línea con ello, el indicador debería considerar que dicho emprendimiento continúe generando beneficios para todos los hogares que en un inicio aportaron para su desarrollo.

A nivel de producto, se considera que los indicadores propuestos no miden el desempeño del programa. Se puede observar que básicamente lo que intentan medir es qué tanto los hogares se han apropiado de los proyectos, en lugar de qué tanto los aprovechan para el desarrollo de sus capacidades e insertarse a mercados locales. Si bien se atribuye que la decisión del hogar a destinar sus propios recursos y demandar servicios de asistencia técnica en el segundo año da indicios de que los servicios brindados en el año anterior contribuyeron positivamente con su producción, no necesariamente se traduce en mejoras en ello. Esto puede aproximarse en mejor medida en indicadores de nivel de producción, productividad o concertación de ventas.

b. ¿Se han cuantificado para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017?

Con respecto a los medios de verificación, el programa no cuenta con fuentes de información para los indicadores a nivel de desempeño. Si bien se ha planteado el levantamiento de información a nivel de hogares y emprendimientos, a la fecha los instrumentos necesarios aún se encuentran en validación. Los indicadores de producción física, en cambio, sí cuentan con medios de verificación, así como metas para el periodo 2018-2020.

Por otro lado, como se mencionó en la sección descriptiva, en un principio se planteó que la fuente de información a nivel de resultado sea la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). No obstante, esta puede presentar problemas en términos de nivel de inferencia. Dado que la población se limita a productores agropecuarios de subsistencia, la ENAHO no cuenta con inferencia a ese nivel de actividad; asimismo, no se sabe con precisión si dichos productores han sido beneficiarios del PP 0118. Pese a ello, se han definido metas para el indicador de desempeño a nivel de resultado “% del valor de la producción agropecuaria destinado a la venta” para los años 2016-2020 a partir de valores históricos de la ENAHO. Por la razón descrita, los porcentajes definidos como niveles históricos y metas pueden resultar sesgados al calcularse.

Sin embargo, dada la importancia de la definición de metas a nivel desempeño, se recomienda calcular valores históricos a través de otras fuentes de información. Por ejemplo, se pueden contrastar los valores de la ENAHO y la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), la cual hasta el 2013 incluía módulos relacionados a la actividad agropecuaria. En cuanto a las fuentes de información, la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) a partir del año 2017 incluirá un módulo para hogares con economías de subsistencia. Por lo cual, se considera importante evaluar la viabilidad de que esta

encuesta incluya más indicadores de la MML del PP 0118. Si esto no es posible, como se ha mencionado por el equipo de FONCODES, se debe evaluar la posibilidad de que la ENAPRES incluya estas preguntas.

1.2.5 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acción de la IPE con otros programas (Contenido 30)

FONCODES tiene la finalidad de brindar mayores y mejores oportunidades a las familias rurales en situación de vulnerabilidad, y para ello, en el marco del PP 0118 desarrolla actividades relacionadas al mejoramiento del sistema de producción familiar y desarrollo de emprendimientos. Sin embargo, existen dos aspectos que es necesario evaluar.

- En primer lugar, dado que la mayoría de hogares rurales en situación de pobreza se dedica a la actividad agropecuaria, FONCODES desarrolla actividades orientadas a la generación de oportunidades económicas en este contexto. Por lo cual, existe la posibilidad de que otros sectores, en el marco de sus competencias, ejecuten actividades similares en poblaciones con las mismas características, y con ello, puedan generarse duplicidades con las actividades de FONCODES. Un ejemplo de esto, como se ha mencionado en reuniones con el equipo de FONCODES y el MEF, son las actividades relacionadas con el mejoramiento de la vivienda rural.
- En segundo lugar, como se ha mencionado antes, el PP 0118 no interviene en todas las causas indirectas que conllevan a que los hogares rurales puedan acceder a mercados, como la provisión de infraestructura vial. Por lo tanto, cabe la necesidad de que FONCODES se articule con otras entidades y sus respectivos programas, con el fin de complementar su actividad, y con ello, generar un impacto en la población.

En línea con ello, en la presente sección se analizarán aquellos programas que, o brinden bienes o servicios similares al PP 0118, o que realicen actividades necesarias para el acceso a mercados. Ello con el fin de identificar duplicidades o complementariedades.

a. Infraestructura de riego

De acuerdo con el modelo conceptual de la intervención, por un lado, el nivel de producción agrícola de los hogares con economía de subsistencia depende de su disponibilidad de agua, la cual no pueden almacenar por no disponer de infraestructura de riego. Por otro lado, las prácticas inadecuadas de irrigación de estos hogares conllevan a que sus activos y su producción se perjudiquen. Es así que para estos agricultores, no solo se requiere una infraestructura de riego adaptada a las condiciones locales, sino además fortalecer sus capacidades para manejar pequeñas tecnologías de riego.

En esta línea, el PP 0118, a través del Producto 1, ofrece la instalación de sistemas sencillos de riego tecnificado. Para ello, el Programa aporta aspersores y materiales básicos para la construcción de estos sistemas (como tubos, codos, mangueras, válvulas, etc.), así como asistencia técnica. Esta asistencia consiste en asesorar acerca de la operatividad y mantenimiento de estas tecnologías, con el fin de que los hogares puedan utilizarlas de manera independiente. La importancia de esto recae en que con esta

tecnología, los hogares puedan tener un mejor uso de agua y mejorar la calidad de sus suelos, y con ello, aumentar su producción y productividad.⁴²

Sin embargo, dado el alcance del sector, es importante evaluar si al PP 0118 le corresponde brindar estos servicios. En la actualidad, el MINAGRI es el ente rector en materia agraria, y entre otras materias, ejerce su competencia en riego y utilización del agua para el uso agrario. Es así que el MINAGRI, a través del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y AGRORURAL, ejecuta tres programas con actividades relacionadas a la provisión de infraestructura de riego.

- En primer lugar, el Programa Mi Riego brinda financiamiento a la ejecución de obras de riego para familias en situación de pobreza y pobreza extrema ubicadas en la sierra, y al 2017, ha desarrollado proyectos en Ancash, Arequipa, Ayacucho, Lambayeque y Lima.
- En segundo lugar, el PP 042 “Aprovechamiento de los Recursos Hídricos para Uso Agrario” tiene como objetivo mejorar la eficiencia del aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario, y para ello, desarrolla capacitaciones y asistencias técnicas a productores agropecuarios, además de realizar actividades de sensibilización, difusión de campañas informativas, y generación de estudios de investigación.
- Y en tercer lugar, el PSI, a través del PSI Sierra, tiene como objetivo aumentar el nivel de producción y productividad agrícola a través de la tecnificación de los sistemas de riego y asociatividad de pequeños agricultores. Para cumplir su objetivo, ejecuta cuatro componentes: i) Modernización y rehabilitación de sistemas de riego; ii) Tecnificación del riego; iii) Fortalecimiento institucional y apoyo a las OUA;⁴³ y iv) Derechos de agua. La estrategia de cada componente se puede observar en el gráfico a continuación.

La descripción de los tres programas se puede observar en el gráfico a continuación.

⁴² Cabe mencionar, que estos servicios no se observaron en las visitas de campo realizadas en Puno y San Martín.

⁴³ Las OUA son organizaciones de personas naturales y jurídicas que comparten una fuente de agua superficial o subterránea y un sistema hidráulico común. Estas se organizan en comités, comisiones y juntas de usuarios con el fin de canalizar la participación de los usuarios en la gestión multisectorial de los recursos hídricos.

Gráfico 15. Resumen de programas de riego

Programa Mi Riego	PSI Sierra
<p>Descripción: Financiación de construcción y mejoramiento de canales, represas, reservorios y riego tecnificado → Reducción de brechas en infraestructura de recursos hídricos con fines agrícolas</p> <p style="text-align: center;">PP 042: Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario</p> <p>Descripción: Actividades de sensibilización, desarrollo de capacidades y asistencia técnica → Mejora de la eficiencia del aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario¹</p>	<p>Criterios de focalización:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zonas de altura (+ 1,500 m.s.n.m.) ▪ Zonas de pobreza y pobreza extrema ▪ Declarados viables por el SNIP y no beneficiados por el FONIPREL ▪ Obras de impacto en la zona <p>Estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejecución de obras cofinanciadas con las Organizaciones de Usuarios de Agua (OUA)² y GGRR ▪ Instalación de sistemas de riego presurizado, financiados con las OUA y los GGRR ▪ Fortalecimiento de la estructura organizacional de las OUA y desarrollo de sus capacidades ▪ Formalización y registro administrativo de los derechos de uso de agua de las OUA <p>→ Tecnificación de sistemas de riego y asociatividad de pequeños agricultores.</p>

1/ Productores agrarios en los departamentos: Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Puno, Ancash, Apurímac, Cajamarca, Arequipa, La Libertad, Ica, Piura, Lambayeque y Lima, que cumplen con los criterios de focalización mencionados.

2/ Las OUA son organizaciones de personas naturales y jurídicas que comparten una fuente de agua superficial o subterránea y un sistema hidráulico común. Estas se organizan en comités, comisiones y juntas de usuarios con el fin de canalizar la participación de los usuarios en la gestión multisectorial de los recursos hídricos.

Elaboración: APOYO Consultoría

Respecto de posibles coincidencias con el PP 0118, los programas Mi Riego y PSI Sierra, dado que son intervenciones de financiamiento y construcción de infraestructura de riego, constituirían oportunidades de complementariedad. Sin embargo, cada uno de estos proyectos busca beneficiar a la mayor cantidad de familias y hectáreas, por lo cual, son considerados proyectos grandes cuyo ámbito de intervención no contempla a los hogares con economías de subsistencia. La intervención del PP 0042, en cambio, podría generar duplicidades si el ámbito de intervención es el mismo que el PP 0118. Debido a que no se cuenta con información de las zonas intervenidas por dicho programa, no se puede afirmar que se hayan producido estas duplicidades.

La presente consultoría considera importante que el PP 0118 establezca lineamientos para que la infraestructura de riego siempre forme parte del paquete de tecnologías que brinda el PP 0118. De acuerdo con Gordillo de Anda (2004), un programa de fomento de la agricultura y desarrollo rural debe contemplar una política de infraestructura que, sin dejar de lado los grandes proyectos de riego, se oriente además a aumentar la pequeña infraestructura productiva (entre ella, de riego, conservación de suelos y acuíferos). Dado que si en un proyecto del PP 0118 se solicita la provisión de estos sistemas de riego debe recibir menos tecnologías para el fortalecimiento del sistema de producción familiar, se recomienda ampliar el presupuesto para aquellas zonas en donde sea más costoso proveer esta tecnología.

b. Infraestructura vial y de transporte

Como se ha mencionado, los altos costos de transporte y transacción dificultan la capacidad de los hogares rurales para articularse con los mercados, y los obliga a continuar en la agricultura de subsistencia (Escobal y Torero, 2005). Esto, si bien está contemplado en el modelo conceptual de la intervención, no recibe intervención directa por parte del PP 0118.

De acuerdo al Banco Mundial (2008), el desarrollo de vías rurales puede contribuir en la reducción de los costos de transporte, lo cual reduciría los costos de venta de los productos, generaría mayor accesibilidad a una variedad de insumos, así como disminuiría el costo de conseguirlos. Entonces, cabe preguntarse en qué medida otras intervenciones pueden complementar los proyectos productivos de FONCODES con inversión en infraestructura.

Entre las entidades que intervienen en infraestructura vial en zonas rurales se encuentra el Ministerio de Transporte y Construcción (MTC), a través de la Unidad Ejecutora PROVIAS Descentralizado. Esta unidad tiene como objetivo promover y orientar el incremento de la dotación y mejora de la transitabilidad de la infraestructura de transporte departamental y rural y el desarrollo institucional, con el fin de contribuir a la superación de la pobreza y desarrollo del país. Para ello, entre otras funciones, se encuentra a cargo de las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural.

En cuanto a los programas de infraestructura, desde el 2007 ha ejecutado dos programas con el financiamiento del BID y el Banco Mundial: el Programa de Caminos Departamentales y el Programa de Transporte Rural Descentralizado. Estos programas se describen a continuación:

- *Programa de Caminos Departamentales (PCD)*: El objetivo de este programa es mejorar el nivel de transitabilidad de la red vial departamental a través de inversiones en rehabilitación y mantenimiento, el desarrollo de capacidades técnicas, y el impulso de cambios institucionales para la mejora de la gestión de los gobiernos regionales en materia vial.
- *Programa de Transporte Rural Descentralizado (PTDR)*: Este programa tiene como objetivo contribuir a la superación de la pobreza rural mediante el mejoramiento de las vías de acceso a los servicios sociales básicos y a oportunidades de mercados, permitiendo con esto la comercialización de bienes y servicios que producen, y con ello, la generación de ingresos, integración de la población rural y la reducción de costos de transporte. Este programa se ejecuta con los gobiernos locales.

Por su parte, cabe mencionar que a partir de estos programas, los gobiernos locales y regionales, con apoyo de PROVIAS Descentralizado, intervienen en la infraestructura mediante el mantenimiento a los caminos vecinales.

A partir de la Memoria Anual 2016 de PROVIAS Descentralizado, se han identificado los distritos con obras de rehabilitación y mejoramiento de caminos y con obras de construcción de puentes, así como distritos con vías que han recibido mantenimiento en el año 2016. De esta lista de distritos, se ha encontrado que tres de ellos han recibido la intervención de Haku Wiñay: Pichanaqui (departamento de Junín), Ferreñafe (Lambayeque) y Yunguyo (Puno). Por ejemplo, en el distrito de Pichanaqui, en el cual el PP 0118 ha intervenido en cuatro centros poblados en el 2015, en el 2016 se encontraba en ejecución la construcción un puente carrozable, mientras que caminos vecinales recibieron mantenimiento. Si bien no es posible identificar si estos caminos vecinales se encuentran en el ámbito de intervención de FONCODES, la coincidencia puede implicar que con la disponibilidad de infraestructura vial en mejores condiciones se facilite el logro de resultados del PP 0118.

Por otro lado, en el 2016 se planteó que PROVIAS Descentralizado se encargue de la ejecución del Programa de Apoyo al Transporte Subnacional (PATS), con el financiamiento del BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El objetivo de este programa consiste en facilitar el acceso vial sostenible de la población rural a servicios, disminuir los costos de transporte en los caminos vecinales asociados a corredores logísticos prioritarios, y fortalecer la gestión vial descentralizada. El programa asimismo se apoya, entre otros lineamientos de política, en la lucha contra la pobreza y la exclusión. En esa línea, promueve la inclusión social mediante inversiones (en rehabilitación y mejoramiento) y mantenimiento de vías vecinales en el ámbito de intervención del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) del MIDIS.

Este fondo, financia la elaboración de estudios de Pre inversión y ejecución de proyectos de inversión pública y/o mantenimiento, presentados por los diferentes niveles de gobierno o personas jurídicas privadas. El FONIE se enmarca, al igual que FONCODES, en el Eje 4 de Inclusión Económica de la ENDIS. Esto implica que, al facilitar el acceso a caminos vecinales, trabajando coordinada y articuladamente con todos los sectores y niveles de gobierno, puede contribuir al aumento de oportunidades de los hogares para incrementar sus ingresos.

Para ello, define como su ámbito de intervención a aquellos distritos que cumplen con los siguientes criterios: i) se encuentren en los quintiles I y II de pobreza y que cuenten con más del 50% de hogares en proceso de desarrollo e inclusión social; ii) se encuentren en zonas del VRAEM; iii) se encuentren en zonas del Alto Huallaga; iv) se ubiquen en la frontera del país; v) se encuentren en zonas de influencia de los distritos que cumplen con los criterios anteriores; y vi) distritos en los que se encuentren los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana (RM N° 204-2015-MC). A partir de estos criterios de focalización, el FONIE interviene a nivel nacional en 663 distritos. Asimismo, cabe añadir que la mayoría

de estos también pertenecen al ámbito de intervención de FONCODES de acuerdo con la Directiva 006-2012-MIDIS (90%).

A partir de lo encontrado, en primer lugar se recomienda identificar las brechas de infraestructura en el ámbito de intervención del PP 0118. De esta manera, si otras entidades no están interviniendo en determinadas zonas, es prioritario establecer mecanismos de coordinación para promover la provisión de estas infraestructuras. Y en segundo lugar, dado los objetivos de descentralización de la gestión de la inversión en infraestructura que tienen estos programas, se debe fortalecer el involucramiento de los gobiernos locales y regionales en el PP 0118. En específico, se debe promover que estos ejecuten, con apoyo de entidades como el MTC (a través de PROVIAS Descentralizado) y el FONIE, proyectos de inversión y mantenimiento de infraestructura vial.

c. Mejoramiento de la vivienda/predio rural

Como ya se mencionó, se considera relevante que la línea de acción de mejora de la vivienda saludable permanezca en el PP 0118, ya que prepara y predispone adecuadamente al usuario para recibir y participar en el resto de actividades de la intervención. Por esta razón, se recomienda que en la MML de la intervención deba estar explícita la provisión de estos bienes y servicios. Sin embargo, de acuerdo con el equipo de FONCODES y del MEF, no se ha encontrado un efecto causal con el resultado específico del Programa.⁴⁴ Al respecto, si bien no se ha encontrado mucha evidencia que sustente esta causalidad, en la literatura sí se menciona que el uso de estas cocinas puede brindar a las mujeres más oportunidades de generar ingresos.

Por otro lado, otro aspecto que el equipo a cargo de la ejecución considera importante abordar es la posibilidad de que se estén generando duplicidades con programas del sector de vivienda y el sector de salud. El Ministerio de Vivienda, Saneamiento y Construcción (MVSC), a través del PP 0111: “Apoyo al Hábitat Rural”, interviene en la población rural y rural dispersa en condiciones de pobreza a través de viviendas mejoradas. Esto consiste en mejorar los techos, puertas principales, ventanas y pisos de las viviendas, así como en brindar asistencia técnica para el uso de espacios y disposición de ambientes. De acuerdo con la información del programa, este interviene en centros poblados de hasta 150 habitantes con alta incidencia de pobreza (más de 50%) y en las zonas de influencia de un Tambo.⁴⁵

De acuerdo con las bases de datos de ambas intervenciones (PP 0118 y PP 0111), se encontró que 9 centros poblados en los que intervino el PP 0118 al 2016, tienen actualmente un Tambo construido.⁴⁶ Por su lado, si bien la construcción de un Tambo se

⁴⁴ En la sección 1.2.3 se presenta la literatura encontrada al respecto.

⁴⁵ El Tambo a una infraestructura construida en un centro poblado rural para que diversas entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, ofrezcan sus servicios de infraestructura, equipamiento y capacitación de manera directa a la población objetivo.

⁴⁶ Estos se encuentran en los departamentos de Apurímac, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno.

realiza en un centro poblado, no es posible a partir de la información con la que cuenta la consultoría saber el ámbito de influencia total de cada Tambo (cuáles son los centros poblados aledaños en los que también puede intervenir), por lo cual, es posible que las coincidencias en el ámbito de intervención sean mayores. Entonces, puede darse el caso de que se generen duplicidades entre ambas intervenciones, en particular, en las actividades de disposición de ambientes en el predio o vivienda.

Por otro lado, algunas de las actividades del PP 0118, como la provisión de cocinas mejoradas, agua segura y manejo de residuos, tienen implicancias en indicadores de salud. Por ejemplo, mediante la sensibilización y capacitación en almacenamiento y uso de agua, se espera que las familias practiquen el consumo de agua segura. Dado que una de las causas de la incidencia de enfermedades diarreicas es el consumo de agua contaminada, la intervención tendría efectos en la incidencia de estas enfermedades, así como en el nivel de desnutrición en población vulnerable. No obstante, dado que el Ministerio de Salud (MINSA) es el ente rector en la promoción de salud, es posible que, a través de sus Centros de Salud, realice actividades similares, como la sensibilización en buenas prácticas saludables. Si bien de acuerdo con las entrevistas realizadas, las coordinaciones para evitar duplicidades con el MINSA se realizan en la práctica, no hay un documento que especifique esta coordinación de actividades.

De acuerdo a lo mencionado, en primer lugar, dado que no existe un marco conceptual muy desarrollado de la efectividad de estos servicios en los objetivos de la intervención, FONCODES debe gestionar su evidencia en el componente de vivienda, lo que incluye, demostrar sus efectos en los objetivos del PP 0118. En segundo lugar, dada la presencia de otras entidades que ejecutan actividades similares o complementarias, se debe realizar un espacio de coordinación con estas entidades de modo que se identifique claramente lo que le compete a cada una. Si bien en campo, puede que haya esta coordinación a ese nivel, se debería formalizar los lineamientos necesarios para ello.

Para concluir esta sección, vale la pena enfatizar la importancia de que en este tipo de población, es necesaria la entrega de una intervención integral. En línea con ello, Trivelli (2007) menciona que aunque se reconoce la eficiencia de intervenciones puntuales y acotadas, es necesario que estas se enmarquen en acciones integrales donde distintas intervenciones se complementen para potenciar el impacto global. Si bien la implementación de otros programas que intervienen en territorios rurales de extrema pobreza se contempla como supuesto para el logro del resultado final del PP 0118, la intervención debe asegurar un nivel de articulación con estos programas para considerarse un supuesto factible. De otro modo, sería un supuesto muy fuerte dada su importancia en el modelo causal.

1.3 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0121

1.3.1 Modelo conceptual (**Contenido 19**)

- a. ¿El problema central es el acceso a los mercados? ¿El efecto final es la productividad y competitividad?

Recapitulando lo discutido en la sección anterior, el problema central del PP 0121 es el limitado acceso al mercado de los pequeños y medianos productores agropecuarios. De acuerdo con el modelo conceptual del PP, este limitado acceso se fundamenta en seis causas desarrolladas en el árbol de problemas:

- i. Limitada organización o asociatividad de los productores: restringe su acceso al mercado por no poder alcanzar una escala eficiente de producción y por tener un bajo poder de negociación.
- ii. Baja productividad y calidad de los productos ofertados: explicada por la poca adopción de tecnologías agrícolas.
- iii. Limitado acceso a los servicios financieros: lo cual limita la inversión y escala de los productores.
- iv. Limitado acceso a la información para la toma de decisiones (e.g. precios, demanda, costo de insumos, etc): no permite que los productores puedan planificar su producción y aprovechar oportunidades comerciales.
- v. Escasa promoción para la articulación comercial: resultado de la lejanía de los productores de los mercados, lo que limita sus posibilidades de percibir las señales de demanda en dichos mercados.
- vi. Insuficiente infraestructura y logística: manifestada en falta de carreteras, vías de transporte, vías férreas, etc; que eleva los costos de transacción y reduce la competitividad de los productores agropecuarios.

Dicho esto, es importante analizar si el problema central del PP 0121 es el adecuado, considerando el resultado específico que busca resolver. En concreto, se debe evaluar en qué medida el mayor acceso a los mercados repercute en un incremento de productividad y competitividad de los productores agropecuarios, o si más bien la relación entre problema y resultado específico presenta una causalidad inversa.

En opinión del equipo evaluador, se debería hacer una ligera modificación al problema central actual, de forma tal que tome en cuenta la sostenibilidad del acceso a mercados. Es decir, se debe poder responder acerca de si una vez que el productor agropecuario logra insertarse a los mercados tras aliviar las causas que fundamentaban su limitado acceso realmente puede lograr mantenerse en él. Al respecto, Rodríguez y Ramírez (2015) encuentran que si bien la asociatividad de los productores agropecuarios contribuye al incremento de sus ingresos en el corto plazo (por el mayor acceso a los mercados), en el largo plazo, esta mejoría no es sostenible debido al individualismo, bajo compromiso de los productores con la organización y falta de capital financiero.

En suma y en opinión del equipo evaluador, el problema central que enfrentan los productores agropecuarios que constituyen la población objetivo del programa no es el limitado acceso a los mercados sino su limitación para acceder sosteniblemente a ellos. En lo que respecta al efecto final, se debe definir qué se entiende por competitividad y cuál es su relación con la productividad.

Preliminarmente, lo que se puede afirmar es que la competitividad, la productividad y el acceso a los mercados guardan una estrecha relación. Sin embargo, la dirección de su causalidad es difícil de determinar: ¿el mayor acceso a los mercados incrementa la productividad, o sucede al revés? En realidad, ninguna de las dos alternativas es suficiente. La primera opción es que el mayor acceso a los mercados incremente la productividad, aunque esto podría ser descartado ya que un productor que reciba el beneficio de acceder constantemente a ferias podría tener acceso a los mercados sin ser productivo. Alternativamente, una segunda opción es que ser más productivo implique tener mayor acceso a los mercados. No obstante, esta opción tampoco es correcta ya que si no existe un mercado al cual acceder o si la opción de acceder a él depende de factores externos al productor – como la infraestructura de la zona – entonces una mayor productividad no implicará un mayor acceso.

Así, lo que se puede concluir es que un mayor acceso a los mercados necesariamente estará relacionado con una mayor productividad y competitividad, pero el orden de causas es difícil de determinar. Si se considera que el problema central debiera ser el acceso a los mercados de forma sostenida, entonces eso bastaría para poder considerar al efecto final como el aumento en productividad y competitividad – ya que no existe la posibilidad de acceder de forma sostenida a los mercados si no se es productivo y competitivo.

b. ¿Cuál es la definición específica de competitividad que el PP 0121 considera y que puede asociar a la integración a mercados?

En el anexo 2 presenta que el resultado final del PP 0121 es incrementar tanto la productividad como la competitividad de los productores agropecuarios, la cual, según Cannock (2010), puede entenderse como la capacidad de los agentes para perfeccionar sus habilidades de transformación de insumos en bienes de calidad adecuada para competir con sectores similares en los mercados. Así, no es difícil identificar la relación entre competitividad o “capacidad para competir con otros agentes en sectores similares”, y acceso a mercados, pues tienen un significado equivalente: ser competitivo implica tener la capacidad de poder acceder a los mercados. Dicho esto, es una redundancia mencionar a la competitividad en el efecto final: solo debería ser productividad.

c. ¿Las causas de la escasa promoción para la articulación comercial de los productos agropecuarios consideradas en el PP 0121 abarcan la totalidad del problema? ¿La solución de las causas identificadas permitirían lograr dicha promoción?

Como ya se discutió anteriormente, existe una amplia literatura que sustenta la existencia

y relevancia de las causas atribuidas al limitado acceso a los mercados para el caso del sector agrícola en el Perú. No obstante, la evidencia de “intervenciones exitosas” para aliviar estas causas es más escasa. En este sentido, podría ocurrir que si bien hay carencias en el entorno agropecuario peruano que explican el limitado acceso a los mercados de los productores a los mercados, la solución más eficiente escapa al alcance que puede lograr este PP, y por lo mismo, no deberían ser consideradas como parte de él. En otras palabras, es importante analizar si es que existen casos de intervenciones exitosas para aliviar estas causas que demuestren su eficiencia y viabilidad, más que simplemente señalar que estas causas existen. Con ello, se ha buscado distinguir entre las intervenciones que sí han demostrado funcionar, y otras que o bien han probado ser insuficientes, o bien no cuentan con ningún sustento para argumentar que efectivamente contribuyen a aliviar la causa que los fundamenta.

En general, las causas presentadas en el árbol de problemas tienen referencias de casos de éxito que también han sido mencionados en la sección descriptiva del presente informe. Trivelli et al (2006), Fort y Vargas (2015) y Rodríguez y Ramírez (2015) encuentran efectos positivos entre la asociatividad de productores y su nivel de ingresos; Salazar et al (2015) encontraron efectos positivos de cofinanciar la adopción de nuevas tecnologías agrícolas entre pequeños productores rurales en Bolivia sobre su productividad, nivel de ingresos y seguridad alimentaria; Escobal y Ponce (2016) encontraron un incremento en 14 puntos porcentuales en la preferencia a ahorrar en instituciones del sistema financiero como consecuencia de su participación en el programa Juntos; Nakasone (2014), mediante una intervención con diseño experimental a cinco provincias de la región del Mantaro en el Perú, encontró que recibir información sobre la demanda de productos agrícolas aumentaba en 14% los precios que los productores recibían y sus probabilidades de vender su cultivos también en 14%; Escobal y Ponce (2008) encontraron que los hogares beneficiados por ubicarse de forma adyacente a caminos que fueron rehabilitados incrementaron sus ingresos respecto de aquellos que no.

A partir de la revisión de literatura anterior, se evidencia que todas las causas en el árbol de problemas tienen un fundamento robusto a partir de otras intervenciones exitosas relevantes a una población agrícola en el Perú, con excepción de una: la “escasa promoción para la articulación comercial”. El anexo 2 da cuenta de intervenciones pasadas que se han hecho con este fin (e.g. Memoria de la Feria Mistura 2010, Informe Final de Resultados Feria Alimentaria Andina, etc).⁴⁷ Sin embargo, en opinión del equipo evaluador, dicho recuento tan solo demuestra que se han venido realizando eventos de promoción comercial de la naturaleza propuesta para el PP 0121. Así, estos casos no son, por ningún motivo, un sustento suficiente para decir que los eventos de promoción comercial contribuyen a lograr el resultado final de incrementar la productividad y competitividad de los productores agropecuarios.

⁴⁷ No se ha contado con acceso a dichos estudios.

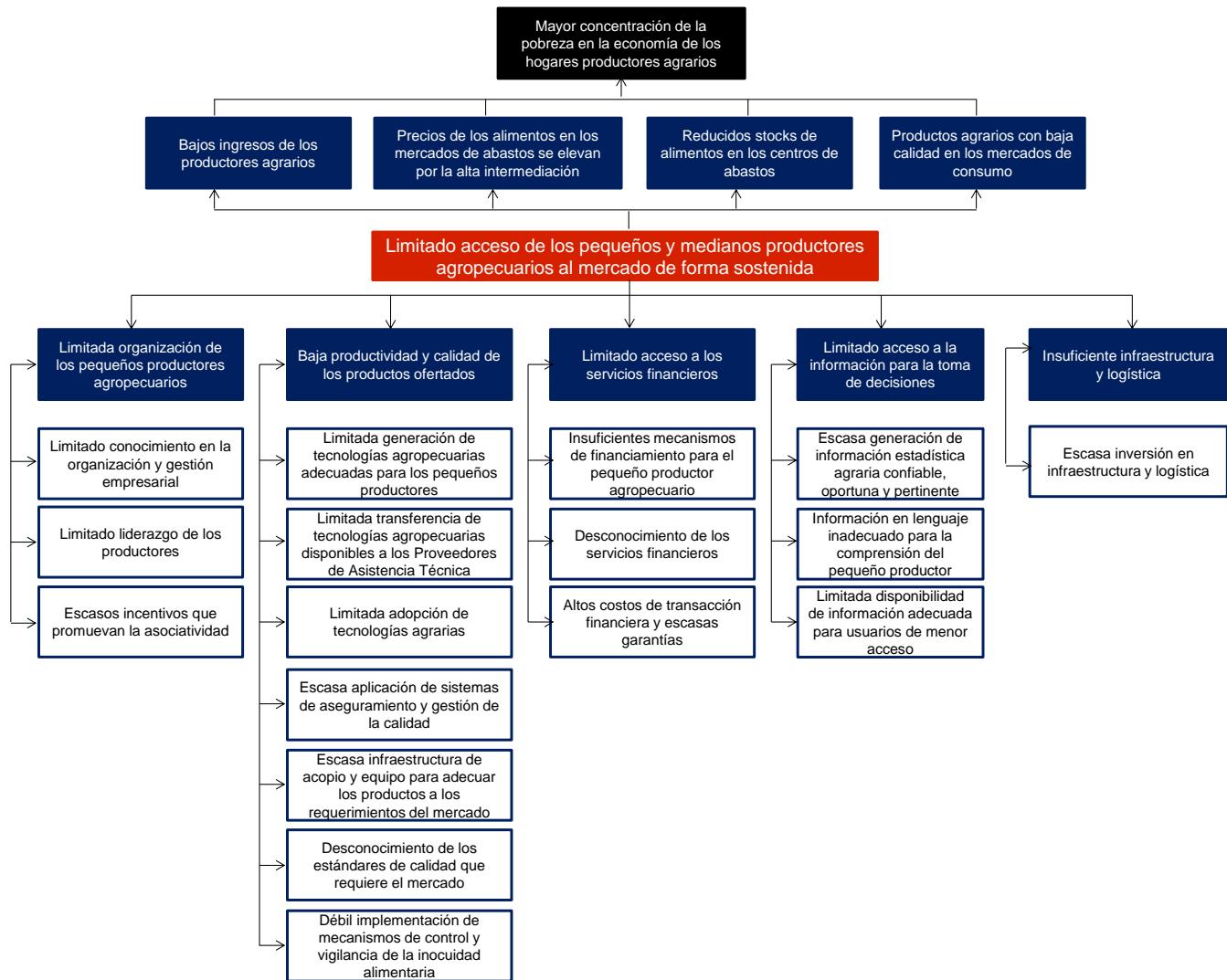
En aras de encontrar análisis relevantes que demuestren la efectividad de la realización de eventos de promoción comercial, se encontraron argumentos positivos. Con respecto a lo positivo, Blanco y Masís (2012) rescatan la efectividad de realizar ferias agroalimentarias para promocionar la agroindustria en Costa Rica. En concreto, dicen que estos eventos contribuyen a generar empleo e ingresos, así como vínculos sociales entre los productores, comunidades rurales y visitantes creando una identidad territorial-comercial. Si bien este caso aparenta ser una referencia válida para el caso del PP 0121, se debe precisar que, bajo el nuevo problema central de acceso sostenible a los mercados, nada asegura que la realización de ferias realmente contribuya a aminorar las causas que contribuyen a dicho problema. Dicho de otra forma, si lo que se busca es el acceso a los mercados de forma sostenida, las ferias solo contribuyen a aumentar dicho acceso en la medida en que se sigan haciendo.

Por otro lado, para el caso peruano, Galarza y Díaz (2015) encontraron que los productores agrícolas con menores incentivos de participar de ferias comerciales son aquellos que, ex ante, son menos productivos. Esto se explicaría por el hecho que los menos productivos no estarían dispuestos a incurrir en costos como el transporte hasta las ferias para llevar sus cultivos, debido a que simplemente no lo pueden costear. Esto evidencia que la escasa promoción para la articulación comercial no sería una causa del limitado acceso al mercado de los productores agropecuarios, sino que está relacionada con la falta de productividad.

Además, el problema de considerar a la escasa promoción para la articulación comercial en el árbol de problemas del PP 0121 también radica en una duplicidad conceptual. En concreto, el Anexo 2 menciona que esta falta de promoción es atribuible a dos subcausas: la falta de mecanismos para poder promocionarse y el desconocimiento de oportunidades comerciales. Sin embargo, dichas subcausas ya son abordadas por otras causas directas del árbol de problemas (limitado acceso a los servicios financieros, y falta de información, respectivamente). Por ello, desde un punto de vista lógico, no existe un sustento apparente para justificar que la escasa promoción comercial sea una causa individual del limitado acceso a los mercados.

Dicho todo esto, en opinión del equipo evaluador, un árbol de problemas que refleja mejor la problemática que enfrentan los productores agropecuarios que conforman la población objetivo del PP 0121 debe modificar el problema central al limitado acceso de los pequeños y medianos productores agropecuarios a los mercados de forma sostenida, y retirar la escasa promoción de la articulación comercial como una causa. Este replanteamiento debería permitir focalizar mejor los esfuerzos realizados por las unidades ejecutoras y organismos encargados de la ejecución del programa, de modo que se pueda aliviar más eficientemente el problema.

Gráfico 16. Árbol de problemas para el PP 0121, propuesto por el equipo evaluador



Elaboración: APOYO Consultoría

1.3.2 Población objetivo y focalización (Contenidos 20, 21 y 22)

a. ¿Los criterios para la definición de la población potencial y objetivo del PP 0121 se encuentran sustentados empíricamente y están vinculados con el marco conceptual que justifica la IPE?

Desde que se concibió el PP 0121 en el 2014 hasta el 2017, los criterios utilizados para definir la población potencial eran dos:

- i. Que la extensión de la unidad agropecuaria** tuviera un máximo dependiendo de la región:
 - a.** Costa: menor a 20 hectáreas
 - b.** Sierra: menor a 50 hectáreas
 - c.** Selva alta: menor a 50 hectáreas
 - d.** Selva baja: menor a 100 hectáreas
- ii. Que el destino de la mayor parte de la producción** fuera distinto del autoconsumo (e.g. venta, auto insumo, alimento para sus animales)

A partir de la versión del Anexo 2 en el 2018, se ha establecido una nueva definición para la población potencial del PP. Esta definición solo consiste en un criterio:

- i. Que el destino de la mayor parte de la producción** sean las ventas, autoconsumo, auto insumo o alimentos para animales. En la práctica, esto significa quedarse con todos los productores cuyos terrenos tengan superficie cultivada.

Dicho esto, se evidencia una diferencia entre las poblaciones potenciales calculadas para el PP entre años:

Cuadro 17. Población potencial del PP 0121

Departamento	2017	2018
Amazonas	42,290	64,154
Ancash	76,456	132,637
Apurímac	23,726	71,595
Arequipa	35,724	46,598
Ayacucho	48,287	93,461
Cajamarca	170,175	266,229
Cusco	69,097	163,331
Huancavelica	24,159	64,209
Huánuco	43,046	98,403
Ica	24,307	24,483
Junín	83,629	124,769
La Libertad	79,246	87,857
Lambayeque	48,457	44,245
Lima y Callao	66,246	63,750
Loreto	26,676	65,647
Madre de Dios	3,077	6,008
Moquegua	7,876	12,192
Pasco	13,309	27,530
Piura	100,300	106,797
Puno	59,818	168,116
San Martín	69,153	88,769
Tacna	16,776	15,954
Tumbes	7,367	7,213
Ucayali	13,799	24,700
Total	1,152,996	1,868,647

En opinión del equipo evaluador, la nueva definición de población potencial omite el criterio de extensión de la unidad agropecuaria sin sustento en la literatura. De hecho, Escobal (2016) define a la pequeña y mediana agricultura como aquella conformada por productores cuyos terrenos tuvieran una superficie menor o igual a 50 hectáreas.

Por lo mismo, se propone una definición de población potencial alternativa que comprenda criterios como las necesidades puntuales de los productores agropecuarios y el tipo de cultivos. La racionalidad es que existen diferentes tipos de productores según sus necesidades (e.g. falta de asociatividad, baja adopción de tecnología, falta de información, etc), por lo que cada uno necesita un tipo de intervención distinta (e.g. capacitaciones para la formación de redes empresariales, entrega de tecnología, acceso a servicios de información, etc). Además, el tipo de cultivos que prioriza cada productor también influye en su nivel de acceso a los mercados, ya que la naturaleza de su cadena productiva varía sustancialmente según el tipo de cultivo.

En cuanto a los criterios para definir la población objetivo, estos también han variado entre el 2017 y el 2018. En concreto, se pasó de usar la cantidad de hectáreas de la unidad agropecuaria a considerar la proporción de la producción que es destinada a la venta y los ingresos generados⁴⁸. De esta forma, se buscó concentrar la intervención en los productores que tienen un limitado acceso a los mercados, pero que no son economías de subsistencia.

b. ¿La incorporación del Índice de Desarrollo Humano y el Valor Bruto Agropecuario como criterios de focalización es adecuada en el caso del PP 0121? (criterio territorial)

Alternativamente, los criterios de focalización permanecieron iguales entre ambos años. Sobre ellos, es importante mencionar que existe riesgo de filtración y subcobertura debido a la naturaleza de los criterios de focalización. En particular, estos presentan fuentes distintas – CENAGRO, PNUD y MINAGRI. Dado que el CENAGRO se encuentra a nivel de productores; mientras que el PNUD y el MINAGRI están a nivel de distrito, en estricto, no es posible tipificar a productores que deberían conformar parte de una población potencial, solo a distrito.

El problema mencionado tiene consecuencias prácticas en un diseño de focalización a nivel central, en tanto se podría dejar de atender a productores que, si bien se encuentran en un distrito cuyos indicadores son relativamente positivos (i.e. altos en relación a otros distritos), el productor por sí solo sí debería conformar parte de la población objetivo. Por ejemplo, consideremos a un productor cuyos ingresos y nivel educativo son bajos, pero vive en un distrito en donde el IDH en promedio es alto. Entonces, dicho productor no será considerado dentro de la población objetivo. Esto evidenciaría un riesgo de subcobertura. Alternativamente, un productor con ingresos y nivel educativo altos que vive en un distrito en donde el IDH en promedio es bajo, podría conformar parte de la población objetivo del PP 0121. Esto evidenciaría un riesgo de filtración.

⁴⁸ Específicamente, la población objetivo está conformada por aquellos productores cuya mayor parte de la producción esté destinada a las ventas y que no generen suficientes ingresos para atender los gastos del hogar, y por aquellos cuya mayor parte de la producción está destinada a otros fines (autoconsumo, autoinsumo y alimento para animales) y que sí generen suficientes ingresos para atender a los gastos del hogar.

1.3.3 Lógica vertical (Contenidos 23, 24, 25, 26 y 27)

a. ¿El PP 0121 debe considerar como problema central el acceso a los mercados de los pequeños y medianos productores agropecuarios y como resultado final el incremento en productividad y competitividad de los mismos, o más bien, el resultado específico y final deberían invertirse?

Como ya fue desarrollado en el apartado 1.3.1., la lógica vertical de la matriz de marco lógico del PP 0121 presenta una racionalidad cuestionable, en tanto es difícil discernir si el mayor acceso a los mercados implica un aumento en productividad, o si sucede al revés. Si se considera como problema central al limitado acceso a los mercados de forma sostenida por parte de los pequeños y medianos productores agropecuarios – como fue propuesto en la presente evaluación – entonces la lógica vertical sí se sostendría. Esto se debe a que no sería posible acceder sostenidamente a los mercados sin un incremento en productividad.

b. ¿Las actividades para lograr el producto "productores agropecuarios acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios" del PP 0121, así como el producto en sí mismo, están diseñadas para el logro de los objetivos de incrementar la competitividad y productividad de los productores?

Al respecto, se puede retomar un punto también ya mencionado en el apartado 1.3.1.: existe una relación negativa entre el no acceder a ferias comerciales y la productividad de los productores agropecuarios (Galarza y Díaz, 2015). Dicho de otra forma, existe un problema de autoselección según el cual los productores menos productivos deciden no llevar sus cultivos a las ferias, por los mayores costos de transporte que tienen que asumir. En estricto, esto implica que la escasa promoción para la articulación comercial no es una causa del limitado acceso de los productores agropecuarios, sino por el contrario de su falta de productividad.

1.3.4 Lógica horizontal (Contenidos 28 y 29)

a. ¿Existen indicadores de desempeño y de producción física definidos para los Programas? ¿Miden adecuadamente los productos y actividades de los Programas?

La validez de la lógica horizontal está dada por la bondad de los indicadores de desempeño y producción física, y su respectiva consistencia entre los diferentes niveles que integran la matriz de marco lógico. Así, es importante que los indicadores propuestos a nivel de actividad permitan corroborar las metas planteadas para los indicadores a nivel de producto y resultado específico.

Para el caso del PP 0121, estos indicadores están presentados en la matriz de marco lógico y son adecuados en sí mismos, por lo que el problema recae en su verificación. Esta se complica debido a que el medio para corroborar los indicadores a nivel de productos y actividades serían los diversos registros administrativos de las unidades ejecutoras y organismos adscritos al MINAGRI; mientras que para el nivel de resultado sería la ENA. Por lo mismo, los resultados no son comparables a nivel de productores, sino tan solo a niveles agregados, ya que para los registros administrativos los indicadores se presentan a nivel de porcentaje entregado al total de productores de una región determinada.

Además, también existe la duda acerca de cómo se fijaron las metas trazadas en el Anexo 2. Un ejemplo corresponde al indicador “Porcentaje de productores agropecuarios organizados y gestionando empresarialmente a través de sus organizaciones”, correspondiente al producto 3000629. Como ya se mencionó, la noción implícita detrás del uso del indicador está clara: como el fin del producto es aumentar la asociatividad, se debe registrar qué porcentaje de productores agropecuarios están efectivamente asociados. Sin embargo, su verificación podría ser problemática por interrogantes como: ¿este porcentaje de productores agropecuarios se calcula sobre la base del total de la población objetivo? Si es así, ¿realmente es un buen indicador considerando que no hay un calce entre la población objetivo y la población que efectivamente se atiende dado que cada entidad encargada sigue sus propios lineamientos de ejecución? A menos que se tengan respuestas claras para estas interrogantes, la utilidad de estos indicadores queda puesta en duda.

Finalmente, una dificultad adicional es que no se cuenta con metas proyectadas para el indicador a nivel de resultado específico. Realizar una proyección de las metas a nivel de resultado es relevante, pues permite monitorear avances esperados en la intervención, considerando los bienes y servicios entregados.

Cuadro 18. Indicadores a nivel de resultado y productos (1)

Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Ámbito	Valores históricos (1)				Metas proyectadas			
			Valores históricos (1)			Ejercicios previos (2)		Ejercicio 2017 (3)		
			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultado específico: Mejora del acceso de los pequeños productores agropecuarios a los mercados	Porcentaje de productores agrarios que comercializan su producción a través de planes de negocio, respecto al total de productores agrarios que destinan la mayor parte de su producción a la venta	Nacional					s/d	s/d		
	Porcentaje de productores agropecuarios capacitados, asistidos y/o asesorados respecto al total	Nacional					s/d	s/d		
Productos										
Producto 1: 3000629. Productores agropecuarios organizados y asesorados, gestionan empresarialmente sus organizaciones.	Porcentaje de productores agropecuarios organizados y gestionando empresarialmente a través de sus organizaciones.	Nacional			40.7%	44.5%	46%	48%	50%	
Producto 2: 3000630: Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	Porcentaje productores agropecuarios que utilizan semillas de alta calidad.	Nacional			12.3%	9.5%	14%	16%	17%	
	Porcentaje productores agropecuarios que utilizan reproductores de alta calidad.	Nacional				21.7%	22%	23%	24%	
	Superficie de cultivos alternativos asistidos	Nacional								
Producto 3: 3000632: Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales	Porcentaje de pequeños y medianos productores que acceden a servicios financieros formales (4)	Nacional			86,5%	93,5%	93%	94%	95%	
	Porcentaje de productores/as agropecuarios/as organizados que acceden a infraestructura de acopio y equipamiento para la comercialización de sus productos	Nacional			10.6%	12.8%	14%	16%	20%	

Valores históricos y metas proyectadas de los indicadores										
Nivel de objetivo	Nombre del indicador	Ámbito	Valores históricos (1)			Metas proyectadas				
			2012	2013	2014	Ejercicios	Ejercicio 2017 (3)	2015	2016	2017
Productos										
Producto 4: 3000633: Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente servicios de información agraria	Porcentaje de productores agropecuarios utilizan el sistema de información de mercados y de comercialización.	Nacional			11.2%	10.6%	12%	14%	18%	
Producto 5: 3000634: Productores agropecuarios organizados acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios	Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios organizados que participan y realizan negocios en eventos de articulación comercial a nivel nacional y agro exportación.	Nacional			24.1%	15.7%	25%	28%	30%	
Producto 6: 3000675: Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de la calidad buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas pecuarias	Porcentaje de productores/as agropecuarios/as organizados que cuentan con alguna certificación de sistemas de aseguramiento de la calidad de sus productos.	Nacional			13.5%	13.6%	13.8%	14%	14%	
	Porcentaje de productores/as agropecuarios/as organizados que han implementado sistemas de gestión de calidad en sus unidades agropecuarias.	Nacional			30.2%					
	Porcentaje de productores/as agrícolas organizados que acceden a servicios de capacitación y/o asistencia técnica para implementar sistemas de gestión de calidad: Buenas Prácticas Agrícolas	Nacional			0.0%	0.1%	0%	0%	0%	
	Porcentaje de productores/as agropecuarios organizados que acceden a servicios de capacitación y/o asistencia técnica para implementar sistemas de gestión de calidad: Buenas Prácticas Pecuarias	Nacional			8.8%					

Cuadro 19. Indicadores a nivel de actividades

Producto / Actividad	U.M.	Valores históricos y metas proyectadas de los indicadores					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Acción común 1: 3000001 Gestión del Programa	001: Acción	32	39	32	48	48	48
5000276 Gestión del Programa (PCC)	001: Acción	12	12	12	12	12	12
5000276 Gestión del Programa (DIGNA)	001: Acción	4	11	4	4	4	4
5000276 Gestión del Programa (AGRORURAL)	001: Acción	12	12	12	12	12	12
5000276 Gestión del Programa (INIA)	001: Acción	4	4	4	4	4	4
5000276 Gestión del Programa (SERFOR)	001: Acción				16	16	16
	194: Organización	80	78	89	132	113	113
Actv. 1.1: 5004478: Formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios	194: Organización	80	78	89	132	113	113
Actv. 1.2: 5004480: Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad	340: Productor asistido	166	1,330	1,514	1,770	275	280
	407: Productor	7,440	554,092	359,451	600,306	661,303	728,548
Actv. 2.3: 5002255.: Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas	018: Certificado	1,440	538,742	342,451	580,866	638,953	702,848
Actv. 2.4: 5004481: Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria	333: Productor capacitado	6,000	15,350	17,000	19,440	22,350	25,700
Actv. 2.5: 5004483: Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados.	046: Estudio	8	16	17	40	42	44
Actv. 2.6: 5004484: Desarrollo y adaptación de equipos y maquinarias adecuadas a las condiciones socioeconómicas de los productores agropecuarios que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas.	042: Equipo	1	4	0	0	0	0
Actv. 2.7: 5004485: Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados.	132: Tecnología	14	12	17	40	42	44
Actv. 2.8: 5004486: Desarrollo y adaptación de variedades y razas con atributos de alta productividad y calidad adecuados a las condiciones agroecológicas de las zonas priorizadas y socio-económicas del pequeño productor	103: Registro	7	7	11	13	13	12
Actv. 2.9: 5004487: Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	132: Tecnología	5	4	5	6	6	5
Actv. 2.10: 5005110: Producción y uso de material genético de alta calidad	605: Material genético	500	592	792	2,608	2,686	2,746

Valores históricos y metas proyectadas de los indicadores							
Producto / Actividad	U.M.	Programación multianual (de la meta física)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
	407: Productor	2,250	2,600	2,460	2,665	2,870	2,870
Actv. 3.1: 5000461: Apoyo al desarrollo rural sostenible	024: Crédito otorgado		150				
Actv. 3.2: 5002622: Fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario	018: Certificado	1	1	1	1	1	1
Actv. 3.3: 5004493: Capacitación a productores en alfabetización financiera	333: Productor capacitado	1,125	1,300	1,500	1,625	1,750	1,750
Actv. 3.4: 5004494: Asistencia técnica para la gestión de financiera y de riesgos	340: Productor asistido	1,125	1,300	960	1,040	1,120	1,120
Actv. 3.5: 5005111: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable	194: Organización	295	274	484	629	914	1,199
	407: Productor		80,510	13,088	16,272	18,116	0
Actv. 1.2: 5004496: Generación y administración del sistema de información de mercados	248: Reporte	0	5	10	84	84	84
Actv. 4.2: 5005112: Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores	014. Campaña		6	9	10	11	12
	407: Productor		100	565	2,030	2,055	2,055
Actv. 5.1: 5001067: Promoción de la competitividad agraria	036: Documento	0	0	14	14	14	14
Actv. 5.2: 5004499: Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agro exportación	117: Eventos	0	3	7	14	14	14
Actv. 5.3: 5005114: Generar y difundir estudios de mercados potenciales nacionales e internacionales mediante un observatorio comercial	036: Documento	120	3	4	3	3	3
	407: Productor		65	210	210	215	220
Actv. 6.1: 5004488: Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo	352: Productor capacitado y asistido	1	65	210	210	215	220
Actv. 6.2: 5004489: Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos	407: Productor			120	442	625	807

1.3.5 Posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acción de la IPE con otros programas (Contenido 30)

a. ¿Existen otras intervenciones que podrían ser complementarias con el PP 0121?

Para la presente evaluación, se han considerado intervenciones de otros programas presupuestales del MEF, tomando en cuenta sus coincidencias con el PP 0121 a fin de identificar posibles complementariedades. En particular, se han escogido dos:

- PP 0042 – Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario
- PP 0089 – Reducción de la degradación de suelos agrarios

A continuación, se presenta un esquema resumen de dichos programas.

Aspecto	PP 0042 - Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	PP 0089 - Reducción de la degradación de suelos agrarios
Problema central	Ineficiente aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	Deficiente aprovechamiento del recurso suelo en el sector agrario
Población objetivo	Productores agrarios ubicados en los distritos de los departamentos detallados que cumplen con los criterios de focalización: Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Puno, Áncash, Apurímac, Cajamarca, Arequipa, La Libertad, Ica, Piura, Lambayeque y Lima	Productores agrarios de distritos con mayor población agrícola, menor índice de desarrollo humano, menor tasa de siembra de acuerdo a la vocación de sus suelos, mayor intensidad en el uso del suelo y mayor tasa de pasivos ambientales
Resultado específico	Mejora de la eficiencia del aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	Aprovechamiento sostenible del recurso suelo en el sector agrario
Actores involucrados	DGIH, PSI, AGRORURAL, ANA	Minagri, Senhami, DRA, GRA, Agrorural, DGAAA, Gobiernos regionales y locales, INIA

Aspecto	PP 0042 - Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	PP 0089 - Reducción de la degradación de suelos agrarios
Productos y actividades	<p>(3000528) Productores agrarios con competencias para el aprovechamiento del recurso hídrico para uso agrario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización a productores para el aprovechamiento del recurso hídrico • Desarrollo de capacidades a productores agropecuarios (capacitaciones) • Asistencia técnica a productores agropecuarios en práctica de riego (asistencias técnicas) • Programa de riego tecnificado (capacitaciones a personas) <p>(3000529) Productores agrarios informados sobre el aprovechamiento del recurso hídrico para uso agrario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generación de información de estudios de investigación (estudios) • Difusión de campañas informativas a productores agrarios (campañas) 	<p>(3000339): Productores agrarios informados sobre la aptitud de suelos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de talleres de capacitación técnica • Generación de información de línea de base • Campañas de difusión <p>(3000566): Productores agropecuarios con competencia para el aprovechamiento del recurso suelo en el sector agrario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formación de cuadros técnicos regionales y locales en metodología de escuelas de campo • Campañas de sensibilización a productores agrarios • Talleres de capacitación a productores agrarios • Capacitación en manejo de cultivos y estándares de calidad • Servicios de asistencia técnica a productores agrarios

En opinión del equipo evaluador, los problemas centrales de los PP 0042 y PP 0089 constituyen causas (o sub-problemas) del PP 0121, ya que un insuficiente o deficiente aprovechamiento de los recursos hídricos y del suelo para el uso agrario pueden ser detrimientos para la competitividad y productividad de los productores agropecuarios y, en consecuencia, para su acceso a los mercados. Más aún, hay diversos actores involucrados en común entre los tres programas: AGRORURAL, DRA, INIA, GORES Y GOLES. En este sentido, se puede argumentar que el PP 0042 y el PP 0089 deberían formar parte del PP 0121 tanto porque atienden causas del último, como porque los actores involucrados son similares. De esta forma, lo que se busca al plantear una combinación entre los mencionados programas presupuestales es que la población objetivo de la unión de todos los programas reciba todo el conjunto de intervenciones que contribuirán a incrementar su acceso a los mercados (i.e. incluyendo así el uso eficiente de los recursos hídricos y del suelo).

b. ¿Existen duplicidades en la entrega de las actividades del PP 0121?

A partir de la revisión del diseño del PP 0121, se encontraron potenciales duplicidades en la entrega de bienes y servicios debido a una falta de claridad en la división de tareas de cada unidad ejecutora, organismo adscrito al MINAGRI y las DCA para atender a los beneficiarios. En concreto, estas duplicidades se concentran en la entrega del producto **3000629 “Productores agropecuarios organizados y asesorados organizan empresarialmente sus organizaciones”** el cual está orientado a proveer servicios de formación, agrupación y fortalecimiento de la gestión empresarial a productores agropecuarios. Tras la revisión del diseño del producto, se plantearon hipótesis respecto de posibles duplicidades por la falta de claridad en la designación de actores responsables para la entrega de cada tarea, las cuales luego fueron corroboradas en campo.

A nivel de diseño, el producto 3000629 se divide en dos actividades: la 5004478 “Formación de redes empresariales con productores agropecuarios” y la 5004480 “Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad”. La primera tiene como objetivo principal lograr que las asociaciones de productores elaboren planes de acción y los implementen, a través de capacitaciones y visitas de asistencias técnicas; mientras que la segunda consiste en la provisión de herramientas que permitan a las organizaciones de productores acceder a fondos no reembolsables (PROCOMPITE, AGROIDEAS, ALIADOS II, etc), así como acceder a beneficios tributarios para mejorar su competitividad. Si bien en principio podría parecer que cada una de estas actividades tiene objetivos diferentes, tras revisar detalladamente las tareas que las componen, se evidencia que pueden surgir duplicidades en su entrega.

La “Formación de redes empresariales con productores agropecuarios” se entrega a través de las siguientes tareas: i) la formación de cuadros técnicos para la implementación de redes empresariales y su sostenibilidad, ii) la selección de beneficiarios, iii) la

elaboración de un plan de acción y iv) la asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales. Asimismo, la actividad se realiza mediante la ejecución conjunta de las DRA, AGRORURAL y los GORES.

Por otro lado, para la entrega de la “Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad”, las DRA y AGRORURAL realizan asistencias técnicas para la elaboración de planes de negocio y para el acceso a incentivos como fondos concursables. Luego, AGROIDEAS se encarga de revisar las solicitudes de incentivos de las organizaciones solicitantes y de cofinanciar aquellas que apruebe.

A la luz del diseño del producto 3000629, se evidencian algunos potenciales cuellos de botella. Por ejemplo, puede existir una duplicidad en la entrega de asistencias técnicas para elaborar planes de negocio, debido a que esto constituye una tarea tanto de la actividad 5004478 como de la 5004480. En opinión del equipo evaluador, si el servicio entregado es exactamente el mismo, el hecho que esté contemplado en más de una actividad hace menos transparente el proceso de asignación de presupuesto (i.e. ¿cuánto se le debería asignar a una u otra actividad, si al final persiguen lo mismo?). No obstante, es importante resaltar que la actividad 5004480 ya no está incluida en el diseño del 2018, por lo que al menos esta duplicidad ya no existiría.

Otro cuello de botella evidenciado es la potencial falta de coordinación entre los actores encargados que, en teoría, deberían encargarse conjuntamente de la entrega de una misma actividad. Por ejemplo, la “Formación de redes empresariales con productores agropecuarios” tiene como primera tarea la formación de cuadros técnicos que luego capaciten a los productores en temas de redes empresariales. El problema radica en que, según lo mencionado en el Anexo 2, este cuadro técnico puede estar conformado por personal de las DRA, AGRORURAL o las GORES. No queda claro, entonces, quién asume la responsabilidad en última instancia.

De hecho, la falta de coordinación entre los actores encargados es algo que se corroboró con el trabajo de campo. En concreto, se halló que, hasta este año, las distintas entidades encargadas de la entrega de bienes y servicios no tenían mayor conocimiento de lo que sus contrapartes estaban implementando. Por ejemplo, en Puno, tanto la DCA, AGRORURAL y AGROIDEAS entregaban capacitaciones para la formación de redes empresariales, sin verificar si es que los beneficiarios eran los mismos o eran distintos.

Esta realidad ha cambiado a partir de este año gracias a la creación del Comité Regional Agrario. Con él, ahora las entidades encargadas del PP 0121 se reúnen mensualmente a tratar acerca de sus intervenciones, por lo que se esperaría que se reduzcan las duplicidades en el largo plazo. Más aún, se está planeando la creación de un POI articulado, lo cual serviría para darle estructura a la intervención del PP 0121 como un todo, de forma tal que cada unidad ejecutora y organismo adscrito al MINAGRI se encargue de atender a beneficiarios distintos.

Finalmente, un último cuello de botella son posibles conflictos de interés entre AGRORURAL, que se encarga de proveer las mencionadas asistencias técnicas, y AGROIDEAS, quien finalmente decide qué planes de negocio serán cofinanciados y cuáles no. Por lo mismo, bajo el esquema de diseño actual, podría ocurrir que haya una inversión no rentable en asistencias técnicas por parte de AGRORURAL que no terminen en ningún negocio efectivamente implementado por falta de financiamiento.

Con las entrevistas realizadas en Puno, se encontró que AGRORURAL y AGROIDEAS cuentan con sus propios formuladores de planes de negocio, quienes luego capacitan a los productores. Esto ocasiona incluso un mayor riesgo de conflicto de interés, en tanto AGROIDEAS, al encargarse tanto de las capacitaciones como del financiamiento, podría bien concentrarse en financiar exclusivamente a sus beneficiarios. De hecho, a la fecha, la oficina regional de dicha entidad en Puno ya no está recibiendo planes de negocio.

Dicho todo esto, se desprenden algunas interrogantes. Por ejemplo, si bien la creación de un Comité Regional Agrario debería servir para que las diferentes entidades no atiendan a los mismos productores, no queda claro por qué es que deberían ocuparse de tareas similares. Es decir, ¿cuál es la justificación para que tanto AGRORURAL, AGROIDEAS y la DCA se ocupen de capacitaciones para la formulación de planes de negocio? ¿No sería más eficiente que tan solo una entidad se encargue de ello? Un posible argumento fue dado en la entrevista a la DCA, en la cual se dijo que dicha entidad atendía a los productores menos organizados; mientras que AGRORURAL trabajaba con asociaciones ya establecidas desde hacía tiempo. No obstante, resulta incierto saber si es que efectivamente eran productores distintos, considerando que hasta este año no había coordinación entre la DCA y AGRORURAL.

Finalmente, otra interrogante que surge es: ¿cuál es la racionalidad de que hayan intervenciones separadas de AGRORURAL y AGROIDEAS, si en tanto en la teoría como en la práctica deberían ser complementarias? Es decir, para realmente atender a las necesidades de los productores se requeriría una intervención conjunta de AGRORURAL y AGROIDEAS a los mismos productores. Así, en la entrevista realizada a la agencia zonal de AGRORURAL en Puno, se dijo que muchos de sus planes de negocio no prosperaban debido a que ellos no podían realizar entregas de activos que los productores requerían. De acuerdo con lo planteado en el diseño, en teoría AGROIDEAS debería encargarse de realizar dicha entrega; sin embargo, en la práctica no es así. Más aún, incluso si AGROIDEAS efectivamente hubiese entregado estos activos a los beneficiarios de AGRORURAL, ¿cuál es la lógica que fundamenta la división entre ambas instituciones? Con lo revisado a nivel de diseño y campo, no se ha encontrado un argumento que la justifique.

1.4 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118 Y PP 0121

1.4.1 Posibles coincidencias, complementariedades de la acción de la IPE con otros programas (Contenido 30)

La presente consultoría ha evaluado la posibilidad de que se plantea una estrategia escalonada entre el PP 0118 y el PP 0121, los cuales abarcan un problema similar (limitado acceso a mercados), pero atienden a dos poblaciones diferentes. Ello sugiere que su diseño y ejecución podría constituir una estrategia escalonada. No obstante, esta estrategia escalonada requiere primero identificar a la población potencial y objetivo de cada uno de los programas, los servicios y bienes que ofrecerá, y una estrategia de graduación clara que apoye a los beneficiarios en su transición al siguiente “escalón” de desarrollo.

De acuerdo con la teoría de cambio del MIDIS, en el primer peldaño se ubican programas de alivio de la pobreza, como Juntos, cuyo foco es la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud y educación, mientras que en el siguiente escalón se encuentra Haku Wiñay. Según Zárate et al (2012), el modelo de graduación de la pobreza extrema parte de la premisa de que la inseguridad alimentaria reduce la capacidad de las personas de aprovechar las oportunidades, así como de planear su futuro. Por ello, recibir una intervención de este tipo permite a los hogares estabilizar su nivel de consumo hasta que comiencen a generar ingresos a partir de los activos productivos que reciben del PP 0118 para que asuman una actividad económica sostenible.

Una vez que el hogar logra suficientes mejoras y se encuentra encaminado para salir de la pobreza y con ello dejar de recibir las transferencias condicionadas de Juntos, puede participar en programas del MINAGRI como Aliados, orientado a consolidar los negocios rurales y articularlos a mercados mayores (FAO, 2016). Así, un hogar beneficiario de Haku Wiñay pasaría de recibir un programa social a uno de desarrollo agropecuario. Clausen y Trivelli (2015), por ejemplo, destacan la relevancia de que otras entidades, como los gobiernos regionales y AGRORURAL, se enmarquen en esta estrategia de escalonamiento, la cual permite que los hogares de extrema pobreza se incluyan como productores con potencial de acceso a mercados.

Además, Escobal y Ponce (2016) abordan esta estrategia escalonada en el sentido que, si un agricultor quiere ampliar la escala de la tecnología recibida por el PP 0118, no contará con asistencia técnica por parte del programa. El hogar asimismo no recibe del PP 0118 servicios que lo ayuden a solucionar problemas esporádicos como plagas y cambios en el clima que afectan su producción. Por ello, los autores plantean que para que dicha intervención realmente incida en los ingresos de sus beneficiarios, otras entidades como AGRORURAL y las agencias agrarias en los gobiernos regionales deberían intervenir.

No obstante, a la fecha, si bien se ha planteado que la intervención de Haku Wiñay debe priorizarse en territorios donde intervienen otros programas del MIDIS, no hay una estrategia clara de complementariedad o graduación a Haku Wiñay. Según un estudio de la FAO (2016), el MIDIS mantiene un nivel básico de coordinación entre los programas Juntos y Haku Wiñay. Si bien estos comparten una teoría del cambio y algunos criterios de focalización, su nivel de coordinación se reduce a la convocatoria por parte de Juntos para que sus beneficiarios participen en actividades de Haku Wiñay.

De acuerdo con la Directiva N° 008-2013-MIDIS,⁴⁹ la estrategia de egreso, a partir de la cual se busca que los hogares usuarios de programas de alivio de la pobreza egresen de su condición de pobreza, se enmarca principalmente en el Eje 4 de la ENDIS, en la cual se enmarca la actividad de FONCODES. Dicha directiva establece además que los programas de desarrollo de oportunidades del MIDIS priorizarán su intervención territorial de acuerdo con la concentración de hogares usuarios de programas de transferencias condicionadas con componentes de alivio, y promoverán intervenciones adecuadas según las características de estos hogares. Esto, por lo tanto, debe considerarse para la definición de la población objetivo del PP 0118.

Por su parte, el estudio de la FAO (2016) menciona la escasa coordinación intersectorial entre el MIDIS y el MINAGRI. Pese a que mencionan que existen intentos de articulación a nivel central, estos no han implicado una articulación a nivel de las dependencias territoriales de ambas instituciones. De acuerdo con el estudio de Escobal y Ponce (2016), se presentaron algunos casos en los que los Grupos de Interés lograron que sus negocios se desarrollen en cierta medida pero que aún requerían de ciertos apoyos para avanzar con sus emprendimientos. Para ello, buscaron otras oportunidades en programas como ALIADOS, AGRORURAL, AGROIDEAS y PROCOMPITE. Ello puede sugerir que existe una demanda por parte de beneficiarios del PP 0118 a complementar los apoyos recibidos y fortalecer su emprendimiento; sin embargo, sin una coordinación intersectorial adecuada, el emprendimiento no sería sostenible.

Dado que la estrategia de escalonamiento planteada entre el PP 0118 y el PP 0121 inicia con la participación de los hogares usuarios del PP 0118 en AGRORURAL, se ha realizado un cruce de las bases de datos de beneficiarios de ambos programas. Ello con el fin de identificar si existen coincidencias en las zonas de intervención de ambas entidades, y por lo tanto, se facilite el escalonamiento.

En primer lugar, cabe aclarar que no es posible identificar si AGRORURAL estuvo presente en los centros poblados donde intervino el PP 0118 debido a que la base de datos de redes de productores beneficiarios de AGRORURAL, tiene información a nivel distrital. En

⁴⁹ RM N° 008-2013-MIDIS “Estrategia de egreso de los programas sociales de transferencias condicionadas con componentes de alivio del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”, aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 149-2013-MIDIS.

segundo lugar, se encontró que solo en tres distritos hubo intervención de ambos programas: Caraz (Ancash), Namora (Cajamarca) y Juli (Puno). Esto se puede observar en el cuadro a continuación.

Cuadro 22. Número de distritos intervenidos por el PP 0118 y AGRURURAL

Departamento	PP 0118			Agrorural 2016	Ambos
	2014	2015	2016		
Ancash	5	4	1	9	1
Cajamarca	2	6	7	15	1
Cusco	5	3	2	10	0
Huánuco	1	8	1	10	0
Junín	4	5	3	12	0
Lima	2	1	0	3	0
Puno	2	10	5	15	1
Total	21	37	19	74	3

Elaboración: APOYO Consultoría

Dada esta baja coincidencia en el ámbito de intervención, los usuarios no tendrían suficientes oportunidades para fortalecer sus sistemas de producción o negocios luego de recibir la intervención de Haku Wiñay.

En **resumen**, se considera necesario establecer convenios institucionales entre el MIDIS y MINAGRI con el fin de coordinar el trabajo y definir una estrategia de graduación entre sus programas. Entre otras actividades, se pueden fortalecer las actividades de monitoreo y seguimiento a los proyectos de Haku Wiñay a punto de culminar. Ello permitiría identificar una posible demanda de productos del PP 0121, y con ello, coordinar actividades de promoción y difusión de los programas del PP 0121. En línea con ello, se pueden fortalecer los conocimientos del personal de la UT y NEC respecto de los programas que comprende el PP 0121. De esta manera, si un hogar quiere desarrollar más su negocio, o busca acceder a mercados mediante la mejora de su producción agropecuaria, puede buscar asesoramiento a estos actores como primera instancia.

Sin embargo, para enmarcar estas acciones dentro de una estrategia de graduación, se considera necesario que, en primer lugar, se defina claramente la población beneficiaria del PP 0118 con el potencial de participar en los programas del PP 0121. Para ello, se parte por identificar las competencias desarrolladas a partir del PP 0118; los criterios aplicados en campo para participar en los programas del PP 0121; y los servicios que pueden ofrecerse a los usuarios del PP 0118. Luego, es necesario alinear la demanda de usuarios del PP 0118 con la oferta de servicios del PP 0121. Por lo cual, se pueden analizar las propuestas de NRI o proyectos productivos que ya culminaron, y en los casos de éxito, indagar acerca de cuáles serían sus posteriores necesidades para el crecimiento de su negocio o fortalecimiento de su actividad agropecuaria y cómo el PP 0121 puede intervenir en ello. Por último, una vez definida la estrategia, se realizan las acciones

descritas en el párrafo anterior.

En cuanto al PP 0121, en opinión del equipo evaluador, la coordinación interinstitucional dentro del PP 0121 debería seguir un reordenamiento al nivel de trabajo directo con los beneficiarios, y al nivel de apoyo entre instituciones involucradas. Este reordenamiento supone una tipificación de las necesidades de los productores agropecuarios y una definición más clara de cada institución en el marco del trabajo para atender dichas necesidades.

Al nivel de trabajo directo con los beneficiarios, las necesidades de los productores pueden ser tipificadas a través de una estrategia escalonada que contemple los siguientes peldaños, cada uno de los cuales abordado por distintas instituciones:

1. Asesoría para el diseño de planes de negocio y promoción de la asociatividad
2. Financiamiento de activos para la mejora en los procesos productivos (adopción de nuevas tecnologías)
3. Asesoría para la inserción en mercados locales y extranjeros

En concreto, la asesoría para el diseño de planes de negocio y promoción de la asociatividad sería abordada por AGRORURAL, quien se encargaría de brindar asesorías técnicas para la formación de redes empresariales y sobre buenas prácticas agropecuarias. Segundo, el financiamiento de activos para la mejora en los procesos productivos sería responsabilidad de AGROIDEAS. Finalmente, SIERRA y SELVA EXPORTADORA se encargaría de diseñar planes de negocio para que las asociaciones de productores se inserten en mercados locales y extranjeros.

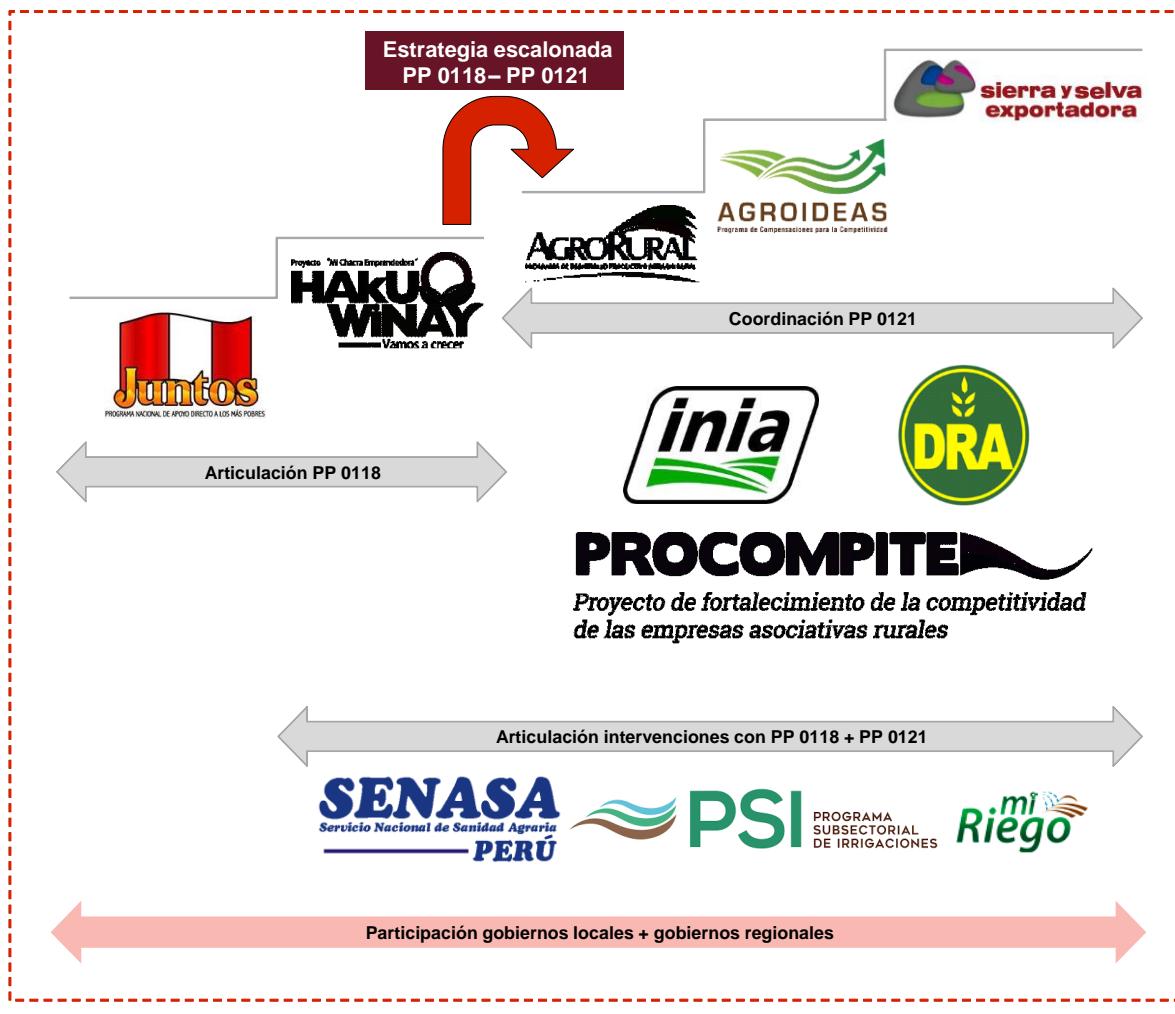
Por otro lado, al nivel de apoyo entre instituciones involucradas, se plantea una reasignación de actividades de forma tal que algunas de dichas instituciones cambien su rol dentro del marco del PP 0121. Por ejemplo, se plantea que, la DRA ya no realice actividades de promoción de la asociatividad - sino exclusivamente AGRORURAL – y se dedique a la difusión de servicios del PP 0121 a nivel regional y local, así como de la identificación de la demanda de servicios de apoyo por cadena productiva. Asimismo, se plantea que el INIA se dedique a la investigación agraria y al diseño de paquetes tecnológicos, los cuales servirían como un apoyo transversal a todos los peldaños de la estrategia escalonada. En último término, se sugiere que SERFOR actúe como un regulador en materia forestal, en vez de colaborar con la contratación de articuladores de redes empresariales.

Este nuevo esquema de coordinación interinstitucional está pensado de forma tal que cada institución involucrada se especialice en la entrega de servicios que constituyen el eje central de sus actividades, y que, de esta forma, exista una institución específica que deba tratar con cada uno de los tipos de necesidades de los productores a lo largo de la estrategia escalonada planteada. Además, se espera que esta especialización contribuya

a mitigar las duplicidades en la entrega de servicios que se han identificado mediante las entrevistas a actores locales y visitas a beneficiarios.

Finalmente, en un nivel más agregado, se plantea que las actividades realizadas mediante el PP 0118 constituyan un paso previo a la estrategia escalonada dentro del PP 0121. De esta forma, lo que se plantea es que las economías de subsistencia, atendidas por Juntos y Haku Wiñay puedan llegar a consolidarse como productores con acceso a los mercados, siendo atendidos posteriormente por AGRORURAL. En resumen, toda la estrategia puede observarse en el gráfico a continuación.

Gráfico 20. Estrategia escalonada entre PP 0118 y PP 0121



Elaboración: APOYO Consultoría

SECCIÓN 2. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

2.1 INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

2.1.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 09)

Programa Presupuestal 0118

FONCODES, como unidad ejecutora del PP 0118, ejecuta sus programas bajo la metodología de Ciclo de Proyecto. El proceso consiste en la definición de tres fases para cada proyecto: Pre Ciclo, Pre Inversión e Inversión. Para intervenir en cada una de estas etapas, los proyectos reciben apoyo de agentes externos, así como supervisión constante por parte de las Unidades Territoriales de FONCODES. De esta manera, mediante la acción permanente de diferentes actores, entre ellos, los Núcleos Ejecutores, los gobiernos locales, los yachachiq, así como las Unidades Territoriales de FONCODES, se busca que los proyectos se realicen de manera eficiente y con altos estándares de calidad.

Los proyectos que ejecuta FONCODES operan bajo el Modelo Núcleo Ejecutor.⁵⁰ Este modelo permite la participación de la población beneficiaria en la administración de los propios recursos del Programa, así como en la toma de decisiones relacionadas a la ejecución de los proyectos. Para ello, el Núcleo Ejecutor (NE) está conformado por aproximadamente 100 hogares de una comunidad o centro poblado, que se organizan para gestionar el financiamiento de un proyecto de desarrollo productivo. El Núcleo Ejecutor Central (NEC), por su parte, se compone de dos a cuatro NE, cuya finalidad es la mejora de la eficacia en la ejecución financiera de los proyectos. Tanto el NE como el NEC eligen a cuatro representantes (Presidente, Secretario, Tesorero y Fiscal), los cuales conforman un Órgano Representativo (ORNE y ORNEC, respectivamente).⁵¹ Los Coordinadores Técnicos del NEC, por su parte, tienen la responsabilidad de la conducción técnica de los proyectos, así como de asesorar al NEC en la gestión administrativa y financiera de los recursos asignados.

Por su parte, la cobertura nacional del PP 0118 requiere la necesidad de priorizar algunos centros poblados, actividad realizada por las Unidades Territoriales de FONCODES (UT) en consulta con las autoridades locales. La ejecución del PP 0118 requiere asimismo el compromiso y apoyo de los gobiernos locales en la coordinación del proyecto, así como con aportes no monetarios a las UT y NE. Además, los gobiernos locales forman parte de los NEC, en el sentido que el Órgano Representativo debe tener un fiscal designado por la misma municipalidad.⁵²

La ejecución del Programa, igualmente, resalta la figura del Yachachiq. El Yachachiq es un

⁵⁰ Decreto Ley N° 26157.

⁵¹ El ABC del Núcleo Ejecutor y Núcleo Ejecutor Central - Proyecto "Mi Chacra Emprendedora - Haku Wiñay" (FONCODES, 2014).

⁵² El ABC del proyecto "Mi Chacra Emprendedora" Haku Wiñay (FONCODES, 2014).

campesino con conocimientos en aspectos técnicos o técnico agropecuario y que sabe enseñarlos a la comunidad.⁵³ El NE realiza la convocatoria y selección para contratar a los mejores Yachachiq, mientras que el NEC controla y realiza seguimiento de sus tareas. Así, entre las funciones principales del Yachachiq, se encuentra la contribución al fortalecimiento de los sistemas de producción familiar, y apoyar al Coordinador Técnico en la promoción de concursos, en la identificación de productos con potencial de mercado, así como en la organización y asistencia técnica de perfiles de emprendimientos para los hogares interesados.⁵⁴

Asimismo, la ejecución del Producto 2 considera además a los Grupos de Interés, el Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), Asistentes Técnicos y Asistentes Económico-Comercial. Los Grupos de Interés son grupos interesados en formar o consolidar emprendimientos. Está conformado por un promedio de 5 usuarios de un NE y son aquellos que presentan al concurso su plan de negocio orientado al mercado. El CLAR, por su parte, es una instancia organizada a nivel distrital y que está conformada por representantes de organizaciones públicas y privadas en dicho territorio. Se encarga de evaluar y seleccionar los emprendimientos con mejor iniciativa de negocio.

A diferencia del Producto 1, en el cual el yachachiq brindaba la asistencia técnica y capacitación, el Producto 2 contempla la participación de Asistentes Técnicos y Asistentes Económico-Comercial. El primero diseña y realiza el plan de desarrollo de capacidades técnicas en los hogares usuarios pertenecientes a cada emprendimiento. El segundo, en cambio, aborda el desarrollo de capacidades técnicas en aspectos de gestión del emprendimiento y articulación del mercado.

A modo de resumen, en el gráfico a continuación se presentan los actores mencionados de acuerdo a los productos del PP 0118:

⁵³ En un inicio se planteó que el yachachiq tenía que vivir en la zona de intervención, y por lo tanto, conocer la realidad de la zona. Sin embargo, con el tiempo la disponibilidad de yachachiq con esta característica fue disminuyendo, de modo que actualmente ya no es un requisito necesario para su contratación.

⁵⁴ El ABC del Yachachiq “El que sabe y enseña” - Proyecto “Mi Chacra Emprendedora - Haku Wiñay” (FONCODES, 2014).

Gráfico 21. Estructura orgánica por producto del PP 0118

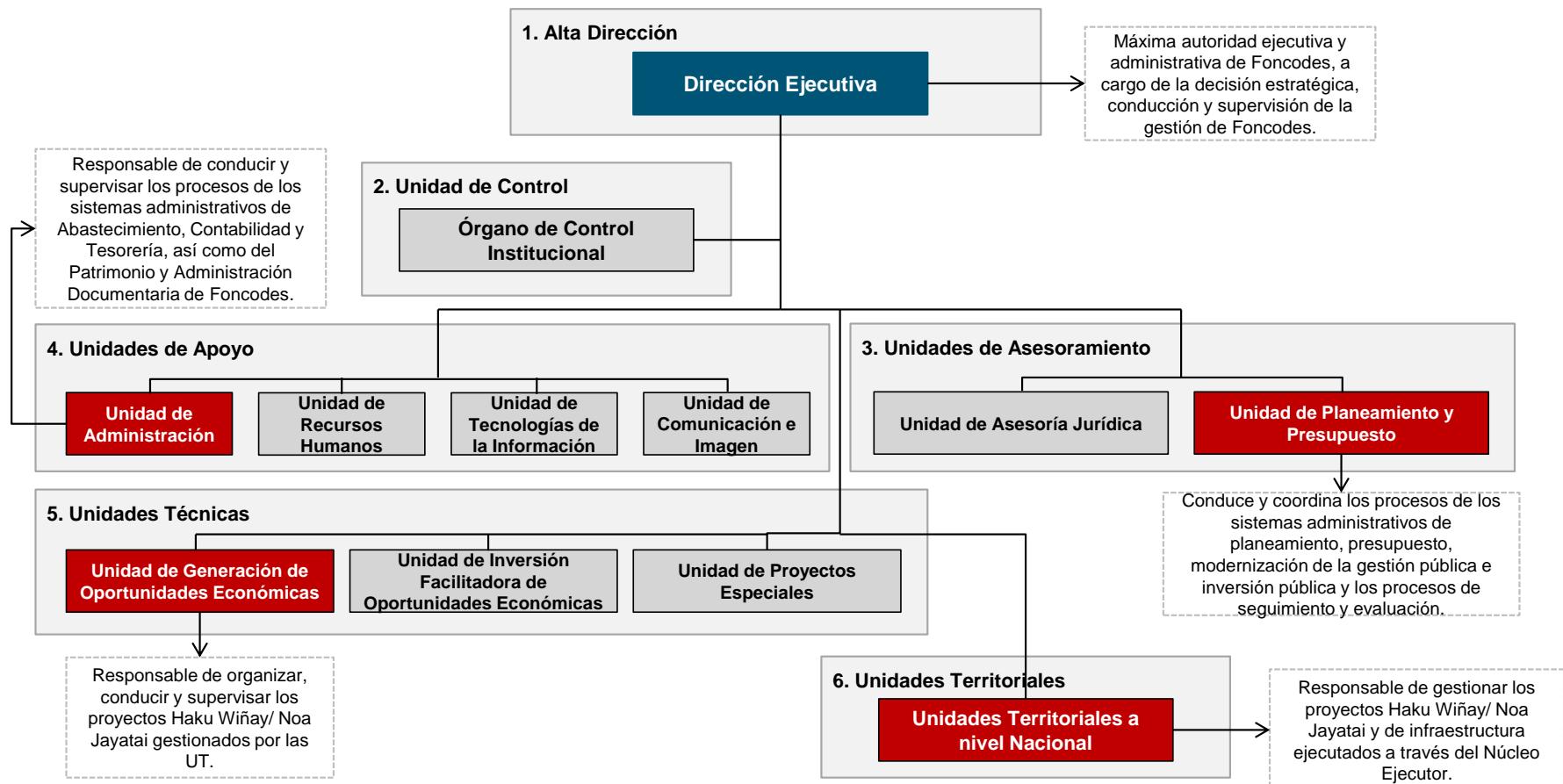
Productos	Actividades	Actores
Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales. 2. Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FONCODES – Sede Central ▪ Unidad Territorial ▪ Núcleo Ejecutor ▪ Núcleo Ejecutor Central ▪ Gobierno local ▪ Coordinador del NEC ▪ Yachachiq
Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales. 2. Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado. 3. Promoción de espacios de intercambio comercial local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ FONCODES – Sede Central ▪ Unidad Territorial ▪ Gobierno local ▪ Núcleo Ejecutor Central ▪ Coordinador del NEC ▪ Yachachiq y asistentes técnicos ▪ Comité Local de Asignación de Recursos – CLAR ▪ Grupos de interés

Fuente: Anexo 2 del PP 0118 (2017)

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a las funciones de las unidades de la Sede Central de FONCODES, se presenta el Organigrama de esta entidad en el gráfico a continuación. En general, las UT se encargan de la priorización en su ámbito de intervención, mientras que la Unidad de Generación de Oportunidades Económicas (UGOE) verifica que estos centros poblados cumplan con los criterios de focalización. La UGOE asimismo, se encarga de la supervisión y monitoreo del cumplimiento de las metas físicas e indicadores de las actividades y productos del PP 0118. La Unidad de Administración (UA), por otro lado, abre cuentas de ahorro en bancos a nombre del NEC y les transfiere recursos.

Gráfico 22. Organigrama de Foncodes



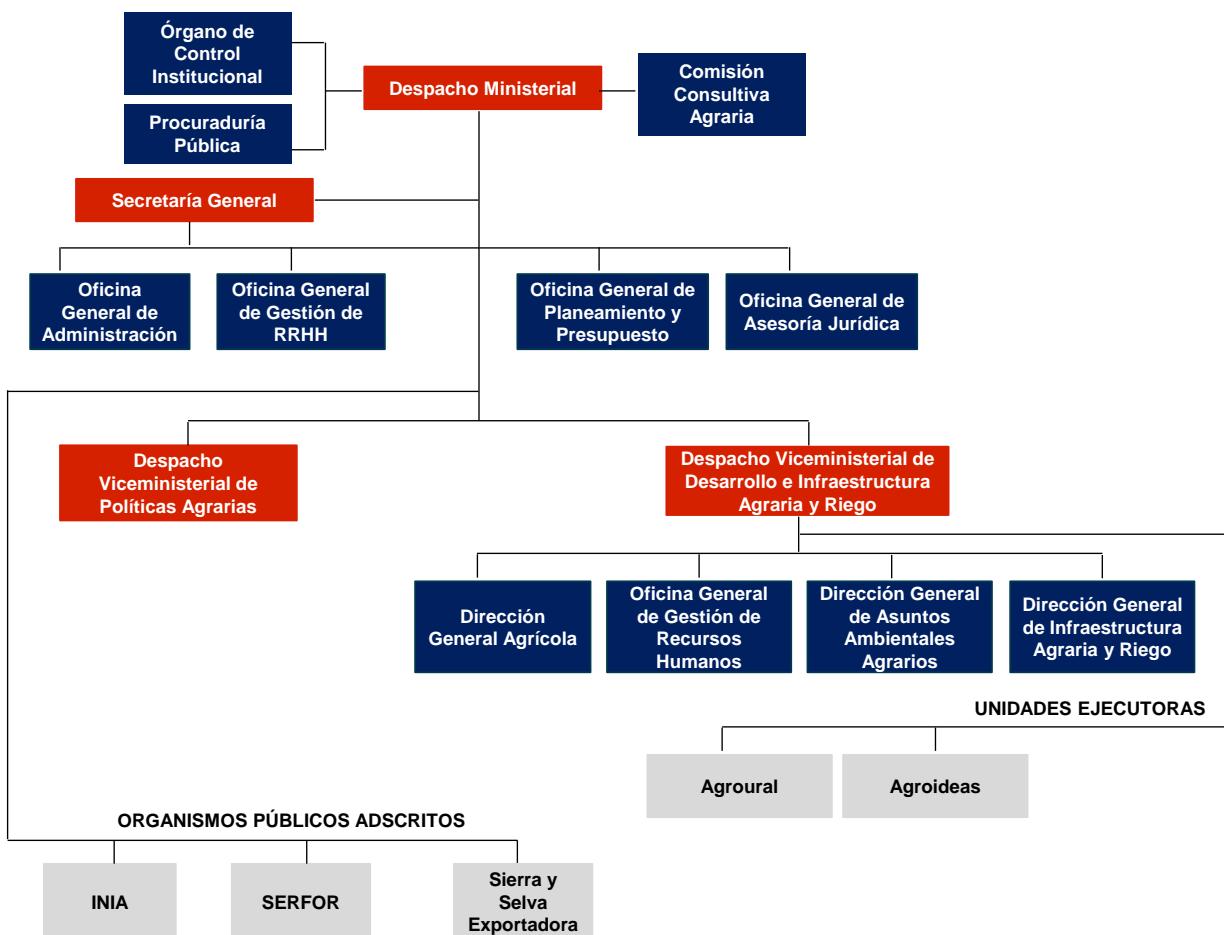
Fuente: Manual de Operaciones de FONCODES (2016)

Elaboración: APOYO Consultoría

Programa Presupuestal 0121

En cuanto al PP 0121, como ya ha sido desarrollado anteriormente, los productos y actividades son entregados por distintas unidades ejecutoras y proyectos especiales del MINAGRI. En un plano más general, estas unidades ejecutoras y proyectos especiales poseen individualmente una relación particular con las oficinas y direcciones dentro del MINAGRI. De esta forma, Agrorural y Agroideas son unidades ejecutoras que se encuentran subordinadas al Despacho Viceministerial de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego; mientras que, el INIA, SERFOR y Sierra y Selva Exportadora son organismos públicos adscritos que tienen una subordinación directa al Despacho Ministerial.

Cuadro 23. Organigrama del MINAGRI



Fuente: MINAGRI

Elaboración: APOYO Consultoría

Tanto AGRORURAL y AGROIDEAS, como unidades ejecutoras del MINAGRI, como el INIA, SERFOR y SIERRA y SELVA EXPORTADORA, como organismos públicos adscritos comparten el encargo de muchas actividades específicas de los productos que son entregados a los beneficiarios del PP 0121. Si bien existe coordinación entre estas entidades a nivel de

actividad, a partir de la revisión del Anexo 2 del PP 0121, no se evidencia una coordinación entre actividades ni entre productos. Dado que finalmente todos los productos del PP 0121 deberían apuntar a aminorar el problema central – la falta de acceso a los mercados de los pequeños y medianos productores agropecuarios -, debería ser evidente en documentos oficiales un alto nivel de coordinación entre las entidades encargadas para todos los mecanismos de intervención actualmente ofrecidos.

2.1.2 Bienes y/o servicios provistos a la población

2.1.2.1 Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 10)

Programa presupuestal 0118

De acuerdo con los productos mencionados del PP 0118, a continuación se presenta los las metas para los años 2016 y 2017, así como el nivel de avance al primer semestre. Como se puede observar, los emprendimientos para el año 2017 no presentan avance a la al primer semestre del año.⁵⁵ Debido a que se trata de concursos, la implementación de las actividades se realiza entre 6 y 8 meses después de aprobarse los proyectos.

Cuadro 24. Metas físicas del PP 0118 a nivel de actividad, programadas y ejecutadas al primer semestre, 2016 y 2017

Productos/actividades	Unidad	2016			2017		
		Programado	Ejecutado	Avance	Programado	Ejecutado	Avance
PRODUCTO 1. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.							
1.1 Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales.	Organización	219	150	68%	384	241	63%
1.2 Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.	Hogar	21,896	0	0%	38,625	19,021	49%
PRODUCTO 2. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.							
2.1 Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales.	Emprendimientos	1,971	0	0%	3,092	0	0%
2.2 Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado	Emprendimientos	1,971	0	0%	3,092	0	0%
2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local.	Eventos	55	0	0%	96	60	63%

Nota: Para el año 2016 y 2017 se considera las metas físicas del POI reformulado al 30 de junio de cada año.

Fuente: FONCODES - Evaluación del POI – I SEMESTRE 2017

Elaboración: APOYO Consultoría

Asimismo, se presentan las metas físicas de los productos y actividades para el periodo 2018-2020:

⁵⁵ Fuente: Evaluación del POI de Foncodes al I Semestre del 2017.

Cuadro 25. Meta física de los productos y actividades del PP 0118, 2018-2010

Productos/actividades	Unidad	Meta
PRODUCTO 1. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas.	Hogar	37,770
1.1 Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales.	Organización	378
1.2 Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.	Hogar	37,770
PRODUCTO 2. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.	Emprendimientos	1,889
2.1 Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales.	Emprendimientos	1,889
2.2 Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado	Emprendimientos	1,889
2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local.	Eventos	95

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

Programa presupuestal 0121

Como ya ha sido desarrollado, la intervención del PP 0121 debe ser analizada a nivel de actividades, puesto que cada una de ellas tiene como encargado a unidades ejecutoras u organismos adscritos al Minagri puntuales – siendo, a veces, más de uno en simultáneo –. Por lo mismo, es importante contar con las metas de producción anuales y el ejercicio concretado respecto de dichas metas a nivel de actividad. A partir de la información provista, se ha podido calcular estos indicadores para el 2017, pero solo para algunas actividades.

Cuadro 26. Metas a nivel de actividad del PP 0121

Producto / Actividad	Unidad de medida	Meta de producción (2017)	Ejercicio (2017)
Producto 1: 3000629. Productores agropecuarios organizados y asesorados, gestionan empresarialmente sus organizaciones.	Organización	132	48%
Actv. 1.1: 5004478: Formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios	Organización	132	n/a
Actv. 1.2: 5004480: Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad	Productor asistido	1,770	n/a
Producto 2: 3000630: Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	Productor	600,306	n/a
Actv. 2.1: 5000582: Conservación de abonos provenientes de las aves marinas y el abastecimiento a productores	Tecnología		n/a
Actv. 2.2: 5001216: Sostenibilidad de producción Agraria	Informe		n/a
Actv. 2.3: 5002255.: Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas	Certificado	580,866	16%
Actv. 2.4: 5004481: Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria	Productor capacitado	19,440	n/a
Actv. 2.5: 5004483: Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados.	Estudio	40	n/a
Actv. 2.6: 5004484: Desarrollo y adaptación de equipos y maquinarias adecuadas a las condiciones socioeconómicas de los productores agropecuarios que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas.	Equipo	0	n/a
Actv. 2.7: 5004485: Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados.	Tecnología	40	23%
Actv. 2.8: 5004486: Desarrollo y adaptación de variedades y razas con atributos de alta productividad y calidad adecuados a las condiciones agroecológicas de las zonas priorizadas y socio-económicas del pequeño productor	Registro	13	n/a

Producto / Actividad	Unidad de medida	Meta de producción (2017)	Ejercicio (2017)
Actv. 2.9: 5004487: Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	Tecnología	6	n/a
Actv. 2.10: 5005110: Producción y uso de material genético de alta calidad	Material genético	2,608	n/a
Producto 3: 3000632: Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales	Productor	2,665	94%
Actv. 3.1: 5000461: Apoyo al desarrollo rural sostenible	Crédito otorgado		n/a
Actv. 3.2: 5002622: Fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario	Certificado		n/a
Actv. 3.3: 5004493: Capacitación a productores en alfabetización financiera	Productor capacitado	1,625	n/a
Actv. 3.4: 5004494: Asistencia técnica para la gestión de financiera y de riesgos	Productor asistido	1,040	n/a
Actv. 3.5: 5005111: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable	Organización	629	n/a
Producto 4: 3000633: Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente servicios de información agraria	Productor	16,272	14%
Actv. 1.2: 5004496: Generación y administración del sistema de información de mercados	Reporte	84	n/a
Actv. 4.2: 5005112: Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores	Campaña	10	n/a
Producto 5: 3000634: Productores agropecuarios organizados acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios	Productor	2,030	28%
Actv. 5.1: 5001067: Promoción de la competitividad agraria	Documento	14	n/a
Actv. 5.2: 5004499: Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agro exportación	Eventos	14	n/a
Actv. 5.3: 5005114: Generar y difundir estudios de mercados potenciales nacionales e internacionales mediante un observatorio comercial	Documento	3	n/a
Producto 6: 3000675: Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de la calidad	Productor	210	0%

Producto / Actividad	Unidad de medida	Meta de producción (2017)	Ejercicio (2017)
buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas pecuarias			
Actv. 6.1: 5004488: Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo	Productor capacitado y asistido	210	n/a
Actv. 6.2: 5004489: Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos	Productor	442	n/a

Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

2.1.2.2 Subproceso para entrega de bienes y/o servicios provistos a la población atendida (Contenido 11)

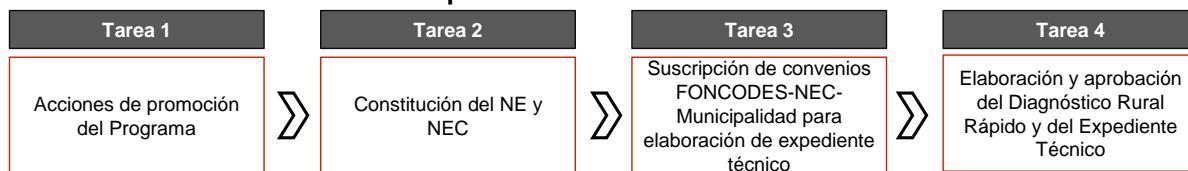
Programa presupuestal 0118

Como se mencionó en la sección del diseño del PP 0118, esta intervención contiene dos productos: i) Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas; y ii) Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales.

El producto 1 brinda capacitaciones para el desarrollo de capacidades productivas. Este producto se realiza a través de dos actividades: i) Promoción y Conformación de Núcleos Ejecutores y Núcleos Ejecutores Centrales; ii) Capacitación, Asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva.

La actividad de “Promoción y conformación de núcleos ejecutores y núcleos ejecutores centrales”, consiste en la promoción de la iniciativa en la población, la conformación de los Núcleos Ejecutores (NE) y Núcleos Ejecutores Centrales (NEC), y la elaboración y aprobación del expediente técnico. A continuación se presentan los subprocesos necesarios para la implementación de dicha actividad.

Gráfico 23. Subprocesos de la actividad 1.1 del PP 0118



Fuente: Anexo 2 del PP 0118

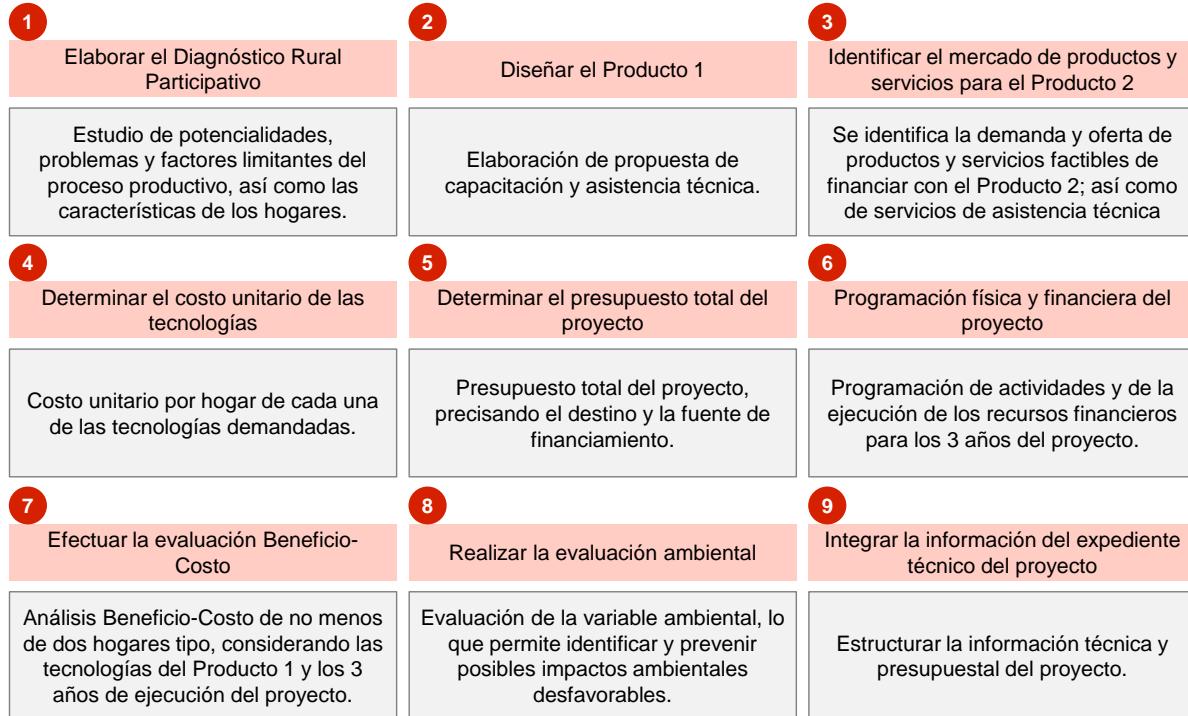
Elaboración: APOYO Consultoría

Las actividades de promoción del Programa comienzan con la coordinación entre las UT de FONCODES con las autoridades del gobierno local, con el fin de conseguir el compromiso y apoyo del gobierno local en la gestión de los proyectos. Una vez obtenido, las UT proceden a sensibilizar a las autoridades de los CCPY y la población para disponerlos a organizar los NE y los NEC. Posteriormente, se realizan asambleas para la conformación del NE y NEC y designar a sus representantes.

Para la elaboración del expediente técnico, necesario para ejecutar el programa, se suscribe un convenio entre las partes FONCODES-NEC-Municipalidad. Así, el NEC con apoyo de las UT convoca a profesionales para elaborar el expediente que sustenta el modelo a implantarse. Dicho expediente, elaborado por el proyectista, se compone de dos partes: el Diagnóstico Rural Participativo (levantamiento de información de campo), y la propuesta de implementación por hogar.

Para la elaboración de dicho expediente técnico, se consideran los siguientes pasos:

Gráfico 24. Pasos para elaborar el ET del PP 0118

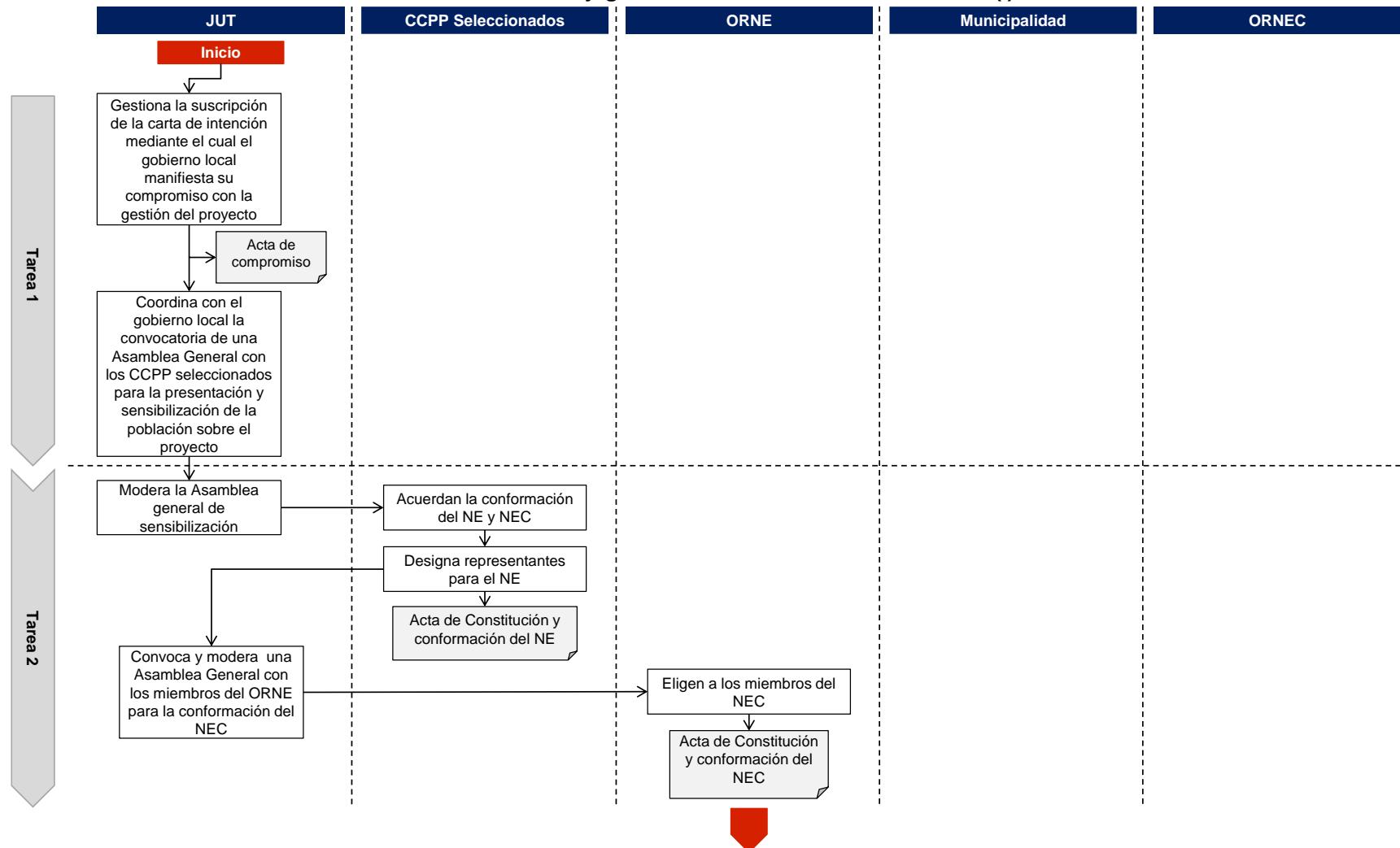


Fuente: Guía N°9: Elaboración y aprobación de proyectos productivos del Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales” – Haku Wiñay / Noa Jayatai.

Elaboración: APOYO Consultoría

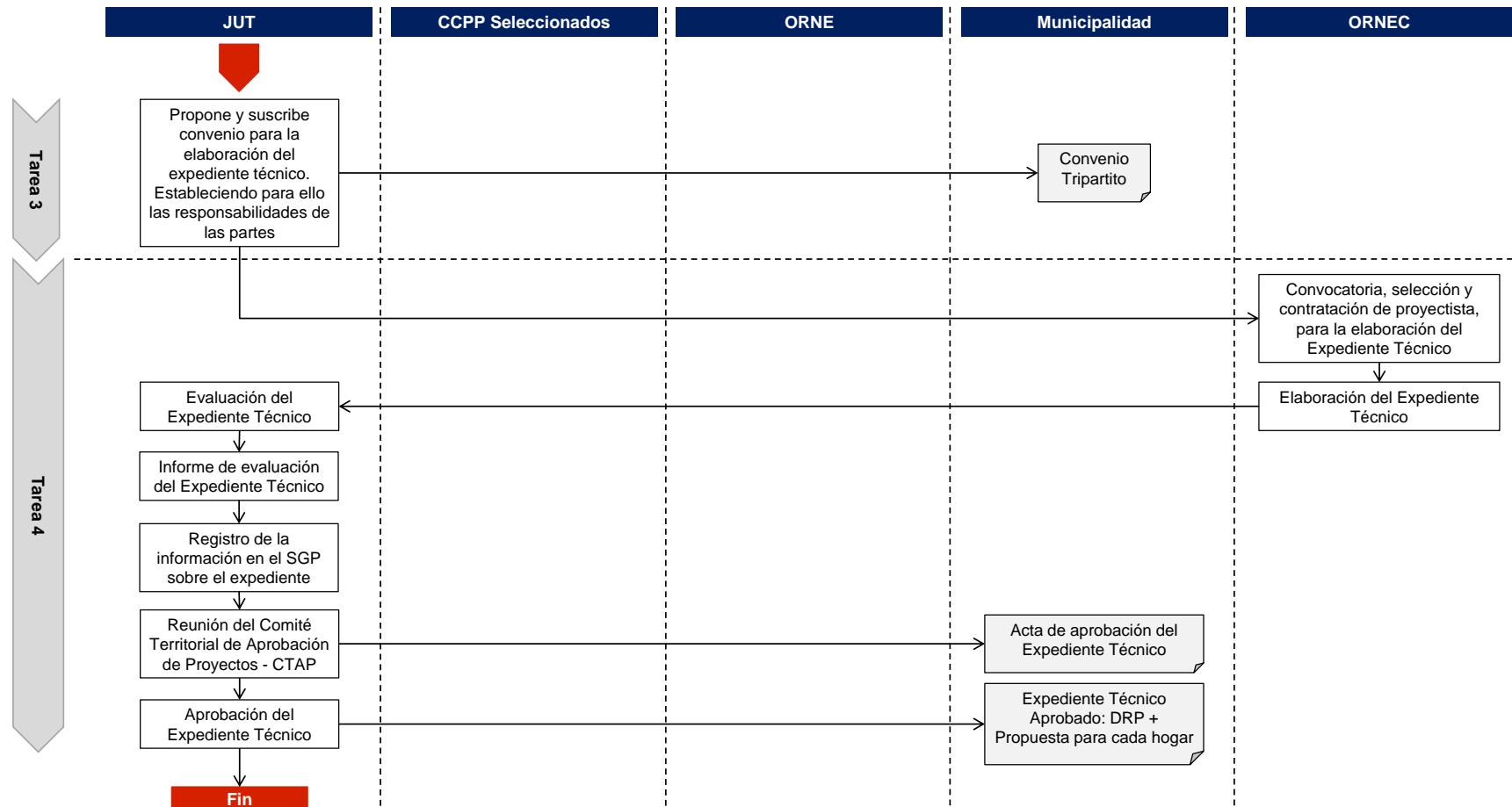
Por último, el Especialista en Proyectos Productivos de la UT se encarga de la evaluación de los expedientes técnicos, mientras que el Comité Territorial de Aprobación de Proyectos (CTAP) realiza la aprobación del mismo. En los siguientes gráficos se presenta el flujoograma de la actividad.

Gráfico 25. Flujograma de la actividad 1.1 del PP 0118 (I)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

Gráfico 26. Flujograma de la actividad 1.1 del PP 0118 (II)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

La segunda actividad del Producto 1: “Capacitación, asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva”, consiste en el conjunto de acciones implementadas por FONCODES y el NEC para llevar a cabo la asistencia técnica, capacitación y los activos de acuerdo a lo establecido en los expedientes técnicos aprobados. Ello con el fin de que los beneficiarios mejoren sus capacidades técnicas productivas.

Gráfico 27. Subprocesos de la actividad 1.2 del PP 0118



Fuente: Anexo 2 del PP 0118

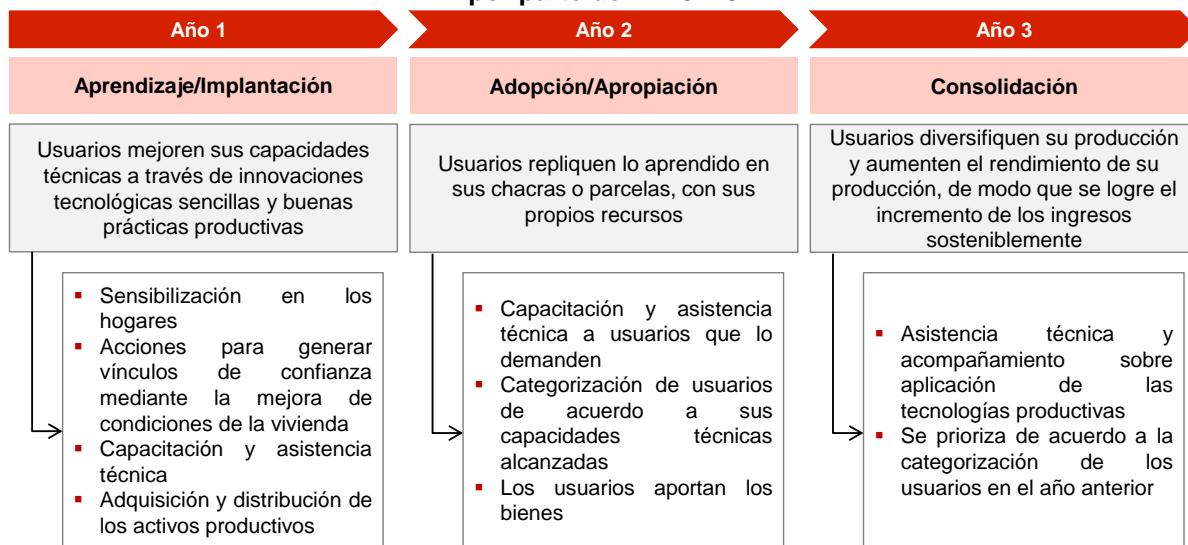
Elaboración: APOYO Consultoría

La suscripción de los convenios tripartitos se da con la finalidad de conseguir cofinanciamiento. Así, FONCODES realiza la transacción a los NEC, los cuales se encargan de la contratación del Coordinador del NEC y Yachachiq. Por su parte, la UT de FONCODES se encarga de la capacitación a los miembros del NEC y a los Yachachiq.

La tarea siguiente es la elaboración del Informe de Compatibilidad y Plan Operativo a cargo del coordinador del NEC. El primero consiste en la revisión del expediente y la determinación de cambios que pudieran ser necesarios una vez que los Yachachiq realicen las visitas en campo de verificación de lo establecido en el expediente. Sobre la base del informe aprobado, se elabora el Plan Operativo, el cual contiene el cronograma de actividades del proyecto a ejecutarse, así como sus responsables, presupuestos y metas.

Posteriormente se llevan a cabo los servicios de capacitación, asistencia técnica y entrega de activos, los cuales se implementan en un periodo de tres años, con el fin de contribuir a la sostenibilidad de los resultados de la intervención. Las etapas se describen a continuación:

Gráfico 28. Periodo de ejecución de capacitaciones, asistencia técnica y entrega de activos por parte del PP 0118

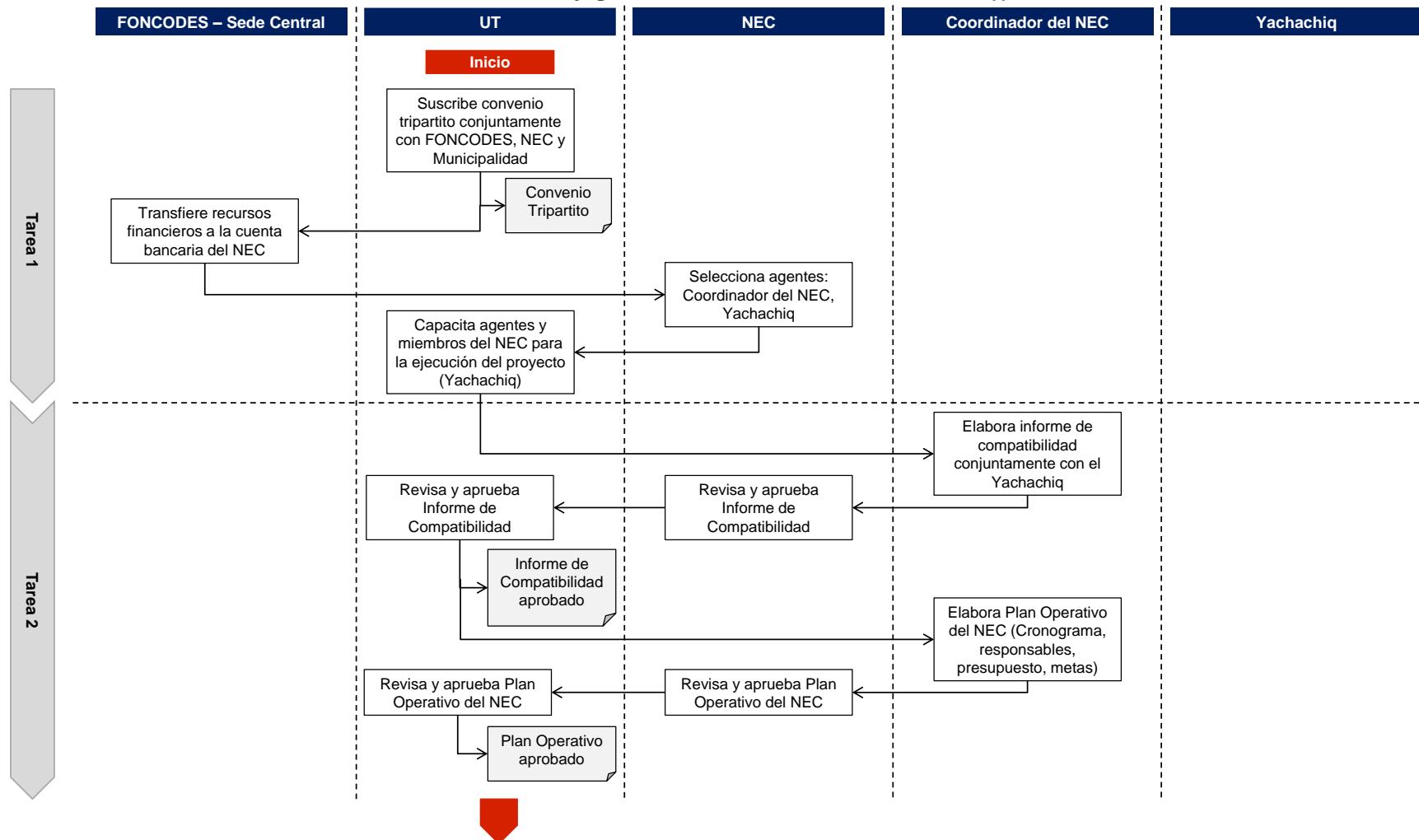


Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

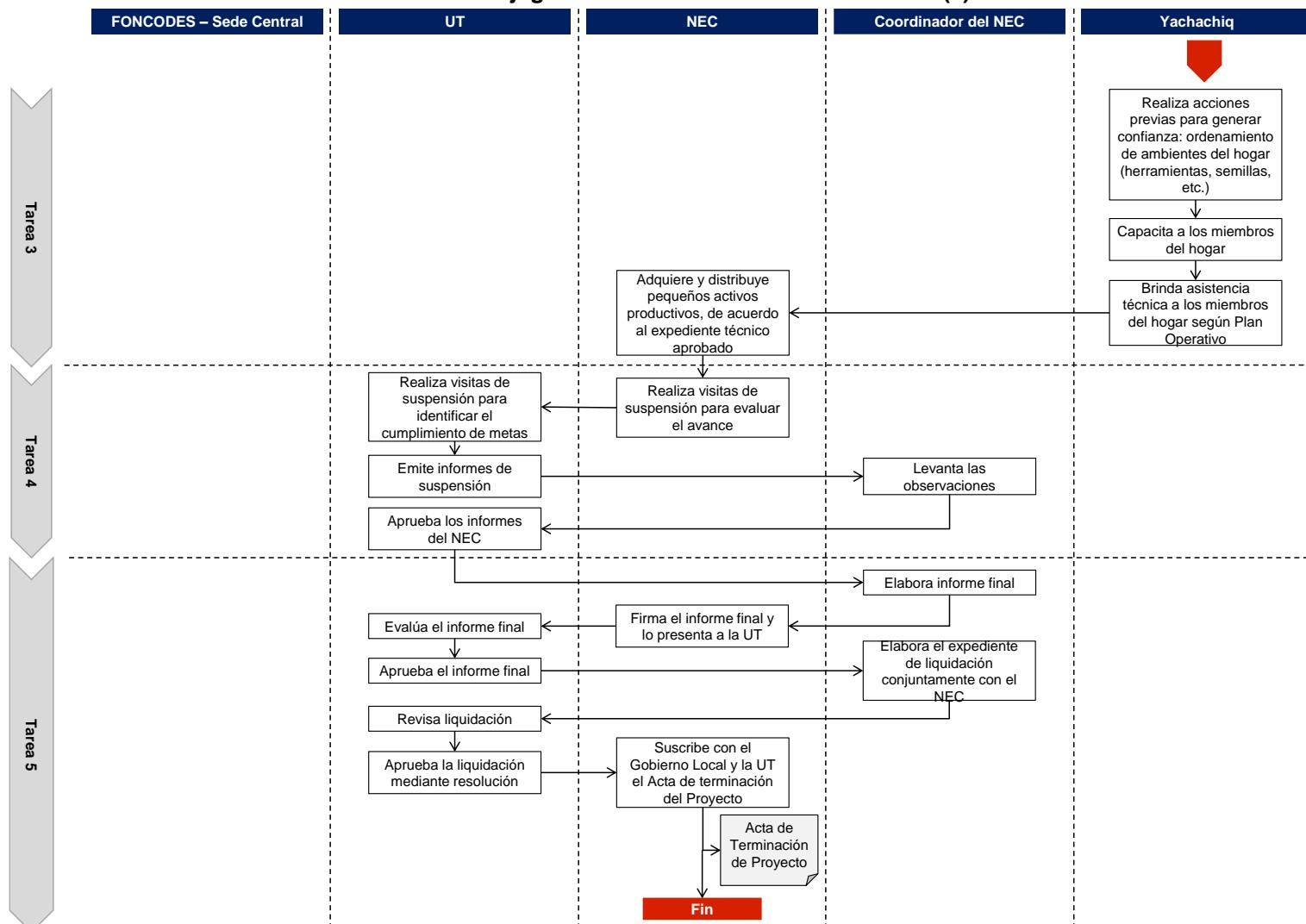
A su vez, se realizan actividades de supervisión y seguimiento al cumplimiento de los planes operativos y las metas programadas. Ello con el fin verificar un correcto uso de recursos, así como del buen desempeño de los equipos de cada proyecto y se logren los resultados esperados. Por último, una vez finalizados los proyectos, se procede a la liquidación y cierre de la fase de ejecución mediante la elaboración de un informe final.

Gráfico 29. Flujograma de la actividad 1.2 del PP 0118 (I)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

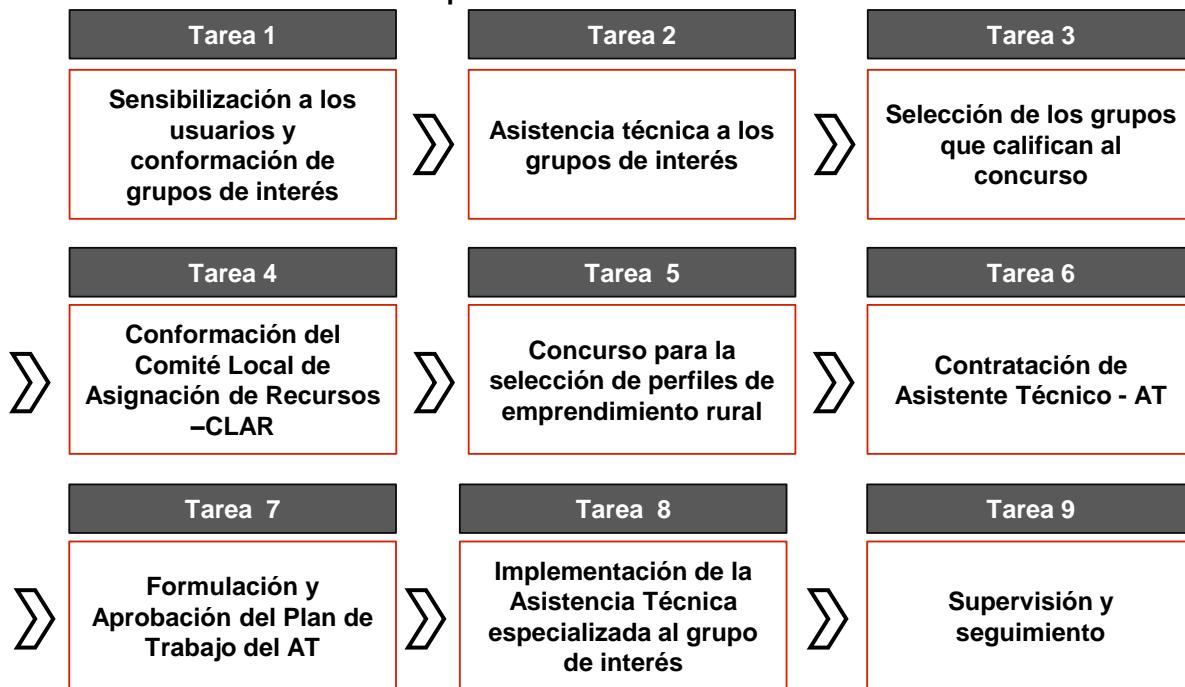
Gráfico 30. Flujograma de la actividad 1.2 del PP 0118 (II)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto al producto 2, este brinda capacitaciones para la implementación, desarrollo, y continuidad de emprendimientos, mediante tres actividades: i) Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales, ii) Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado; y iii) Promoción de espacios de intercambio comercial local.

Gráfico 31. Subprocesos de la actividad 2.1 del PP 0118



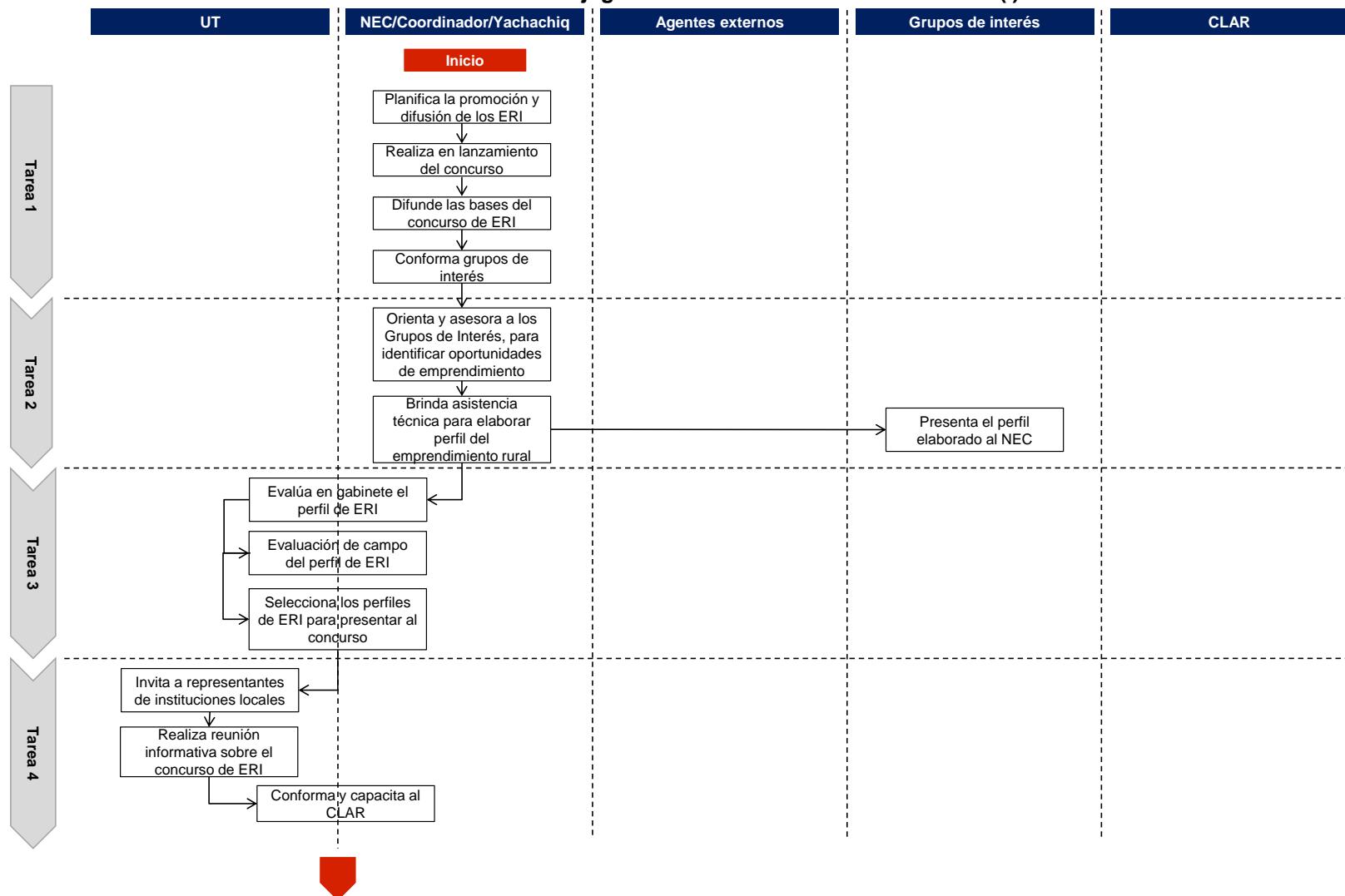
Fuente: Anexo 2 del PP 0118
Elaboración: APOYO Consultoría

La primera actividad de este componente consiste en la asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales. De manera similar al producto anterior, el proceso comienza con la sensibilización mediante la promoción acerca de la importancia de los emprendimientos y del producto en particular. Los grupos interesados en iniciar un emprendimiento se presentan y se brinda orientación para conformar los “Grupos de interés”, los cuales reciben asistencia técnica para la elaboración de su propuesta de negocio. Los Coordinadores de NEC conjuntamente con los Yachachiq se encargan de realizar la primera revisión y selección de propuestas.

Posteriormente, se realiza la convocatoria para la conformación del CLAR, quienes se encargan de la evaluación de las ideas de negocios y la aprobación de la asignación de recursos. Luego se procede al concurso para la selección de las ideas de emprendimiento. El concurso consiste en que cada Grupo de interés sustenta su propuesta y el CLAR evalúa cada propuesta, y, en función del presupuesto asignado, se establecen los grupos ganadores.

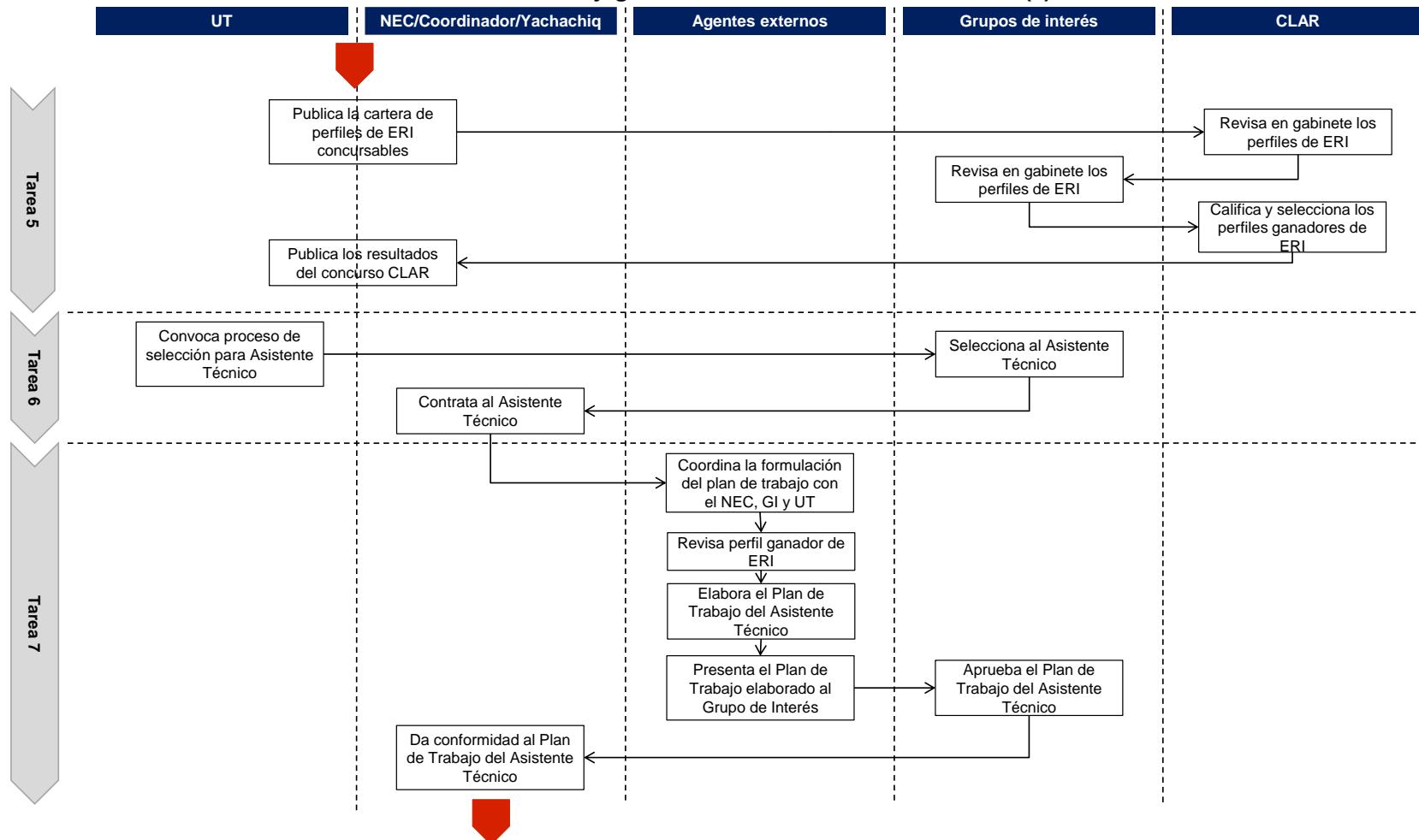
Así, se realizan las acciones involucradas en brindar los servicios de asistencia técnica y pequeños activos que les ayuden a poner en marcha y gestionar su emprendimiento. Ello inicia con la contratación del Asistente Técnico por parte del NEC, una vez que haya sido evaluado y seleccionado por el mismo Grupo de Interés. El Asistente Técnico contratado elabora el Plan de Trabajo de Asistencia Técnica, y ya aprobado por todas las actores relevantes, se implementa la asistencia técnica, así como la entrega de los bienes requeridos por cada Grupo. Concluida la implementación de dicho Plan, se realiza un Informe Final de Asistencia Técnica.

Gráfico 32. Flujograma de la actividad 2.1 del PP 0118 (I)



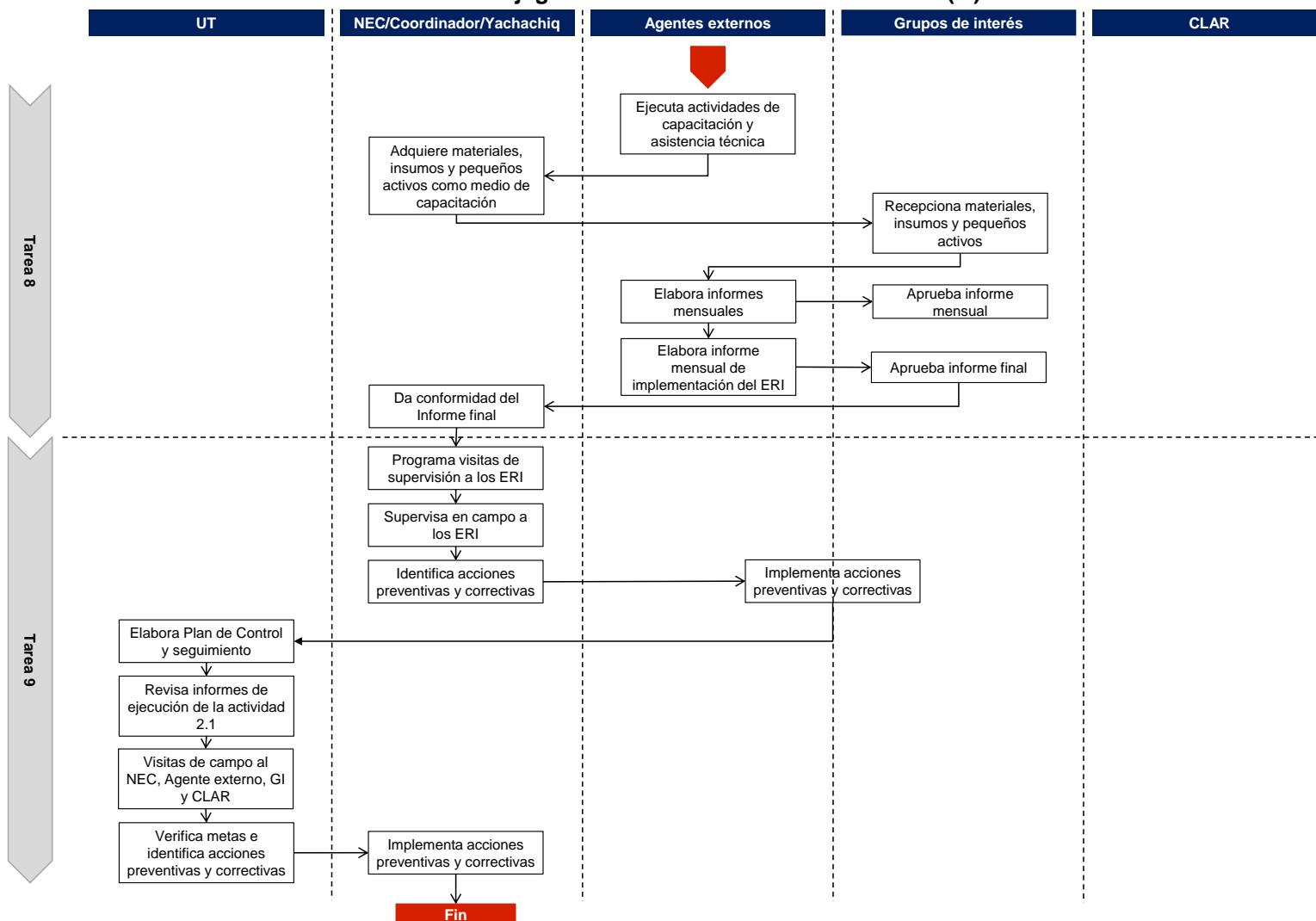
Fuente: Anexo 2 del PP 011
 Elaboración: APOYO Consultoría

Gráfico 33. Flujograma de la actividad 2.1 del PP 0118 (II)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

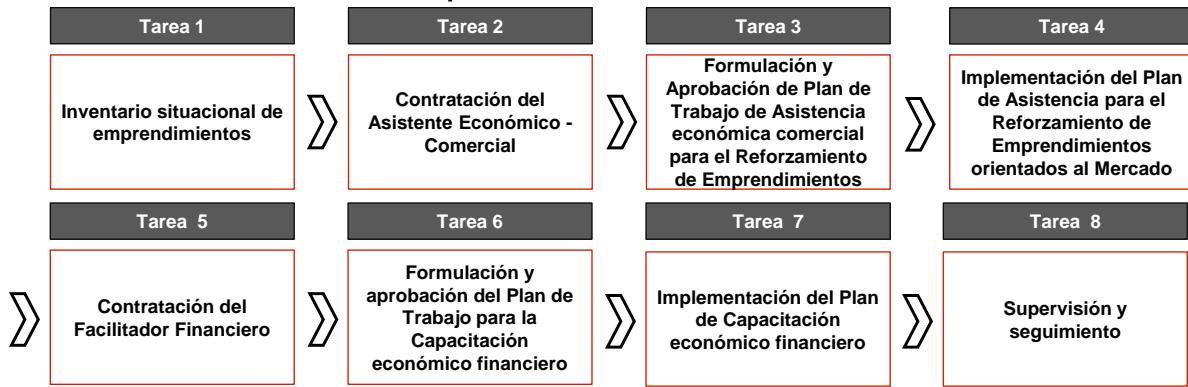
Gráfico 34. Flujograma de la actividad 2.1 del PP 0118 (III)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

Una vez concluida la asistencia técnica para la selección e implementación de perfiles de emprendimiento, se realiza la segunda actividad del Producto 2, la cual consiste en asistencias técnicas a los emprendimientos implementados, orientadas a la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado.

Gráfico 35. Subprocesos de la actividad 2.2 del PP 0118



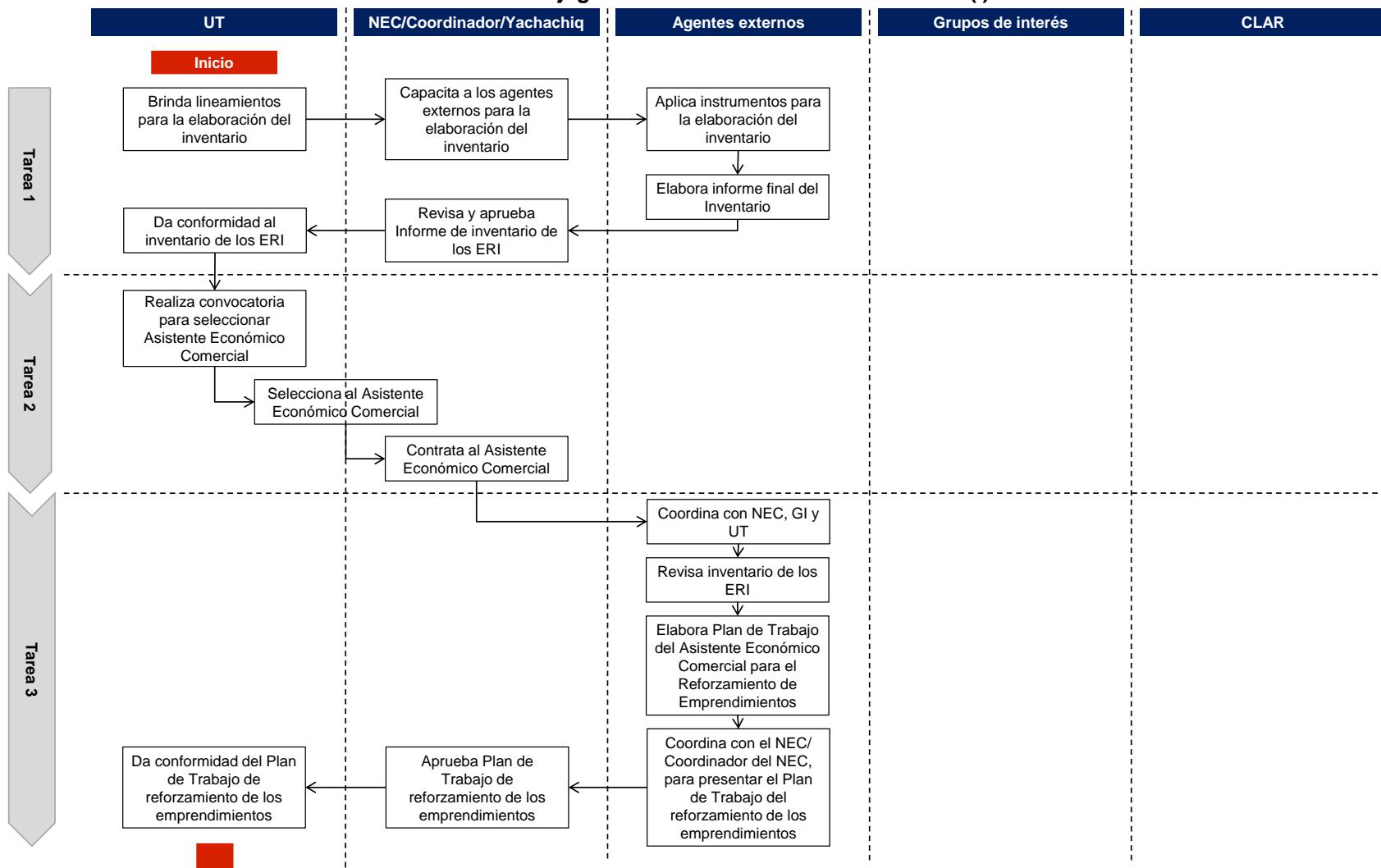
Fuente: Anexo 2 del PP 0118
Elaboración: APOYO Consultoría

El proceso inicia con el inventario de los emprendimientos, en particular, se busca recolectar información acerca de los resultados de la actividad anterior, así como el grado de interés en mantener la propuesta. Luego se lanza la convocatoria de profesionales que puedan asumir el cargo de Asistente Económico Comercial. Los asistentes seleccionados tienen la función de asistir a los emprendimientos en su etapa de operación. No obstante, este asistente debe elaborar previamente el Plan de Trabajo de Asistencia para el Reforzamiento de Emprendimientos, el cual debe contener las actividades a realizarse, metodologías de trabajo, presupuesto, plazos y resultados esperados.

Este plan es llevado a cabo mediante la provisión de servicios de capacitación y asistencia técnica en aspectos de gestión. En cuanto a los servicios de acompañamiento, estos se darán cuando los Grupos participen en eventos comerciales.

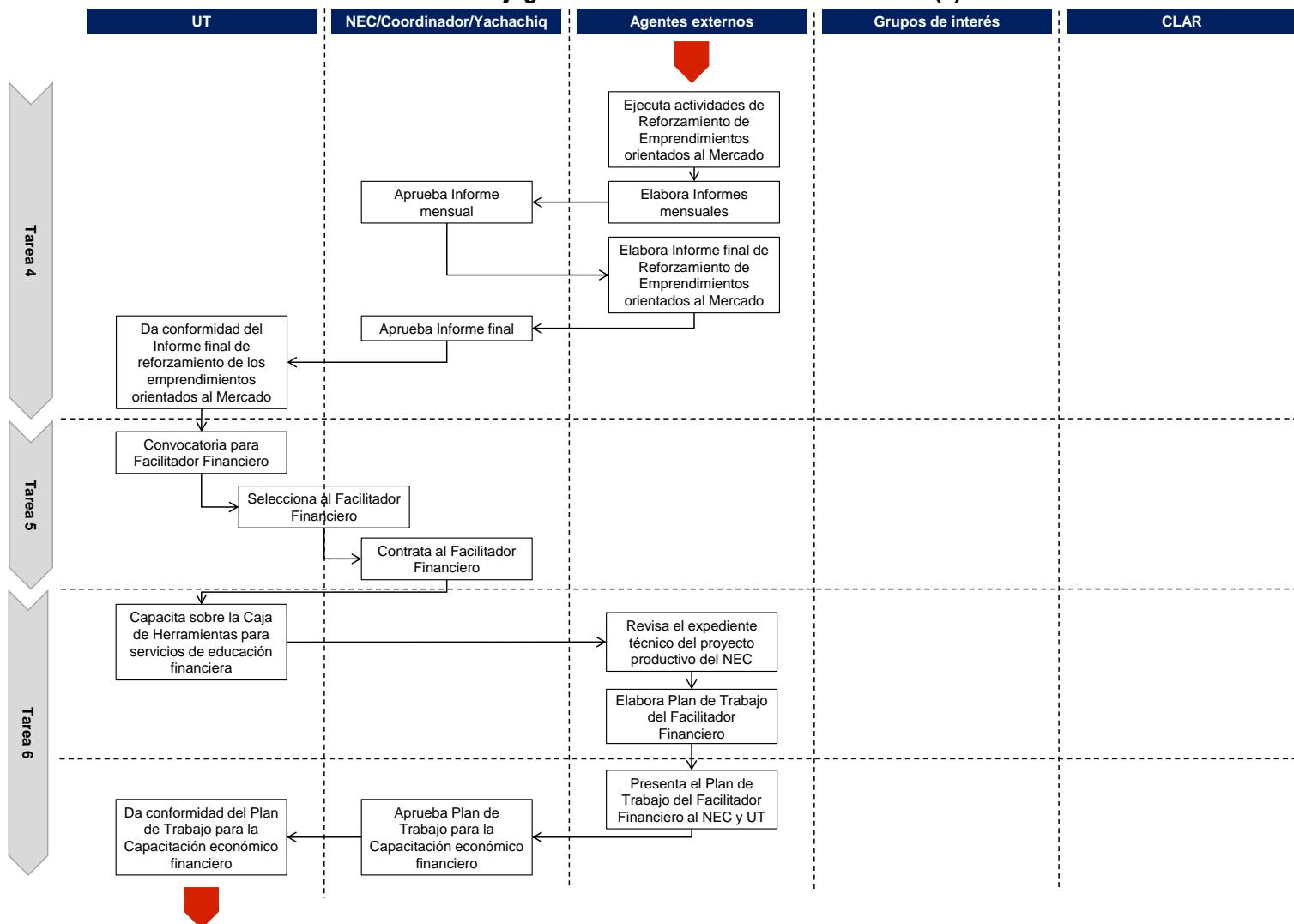
Complementariamente, la actividad considera acciones de capacitación y asistencia técnica en temas de gestión económica-financiera, mejora del ahorro y acceso a productos financieros. De manera similar a los pasos anteriores, se contrata al Facilitador Financiero, quien debe realizar un Plan de Trabajo para la Capacitación económico financiero, y cuando se apruebe, implementarlo. A ambos planes se les supervisa y realiza seguimiento con el fin de asegurar en cumplimiento de lo establecido en dichos planes. Al finalizar su implementación, se realiza un Informe Final de la asistencia respectiva.

Gráfico 36. Flujograma de la actividad 2.2 del PP 0118 (I)



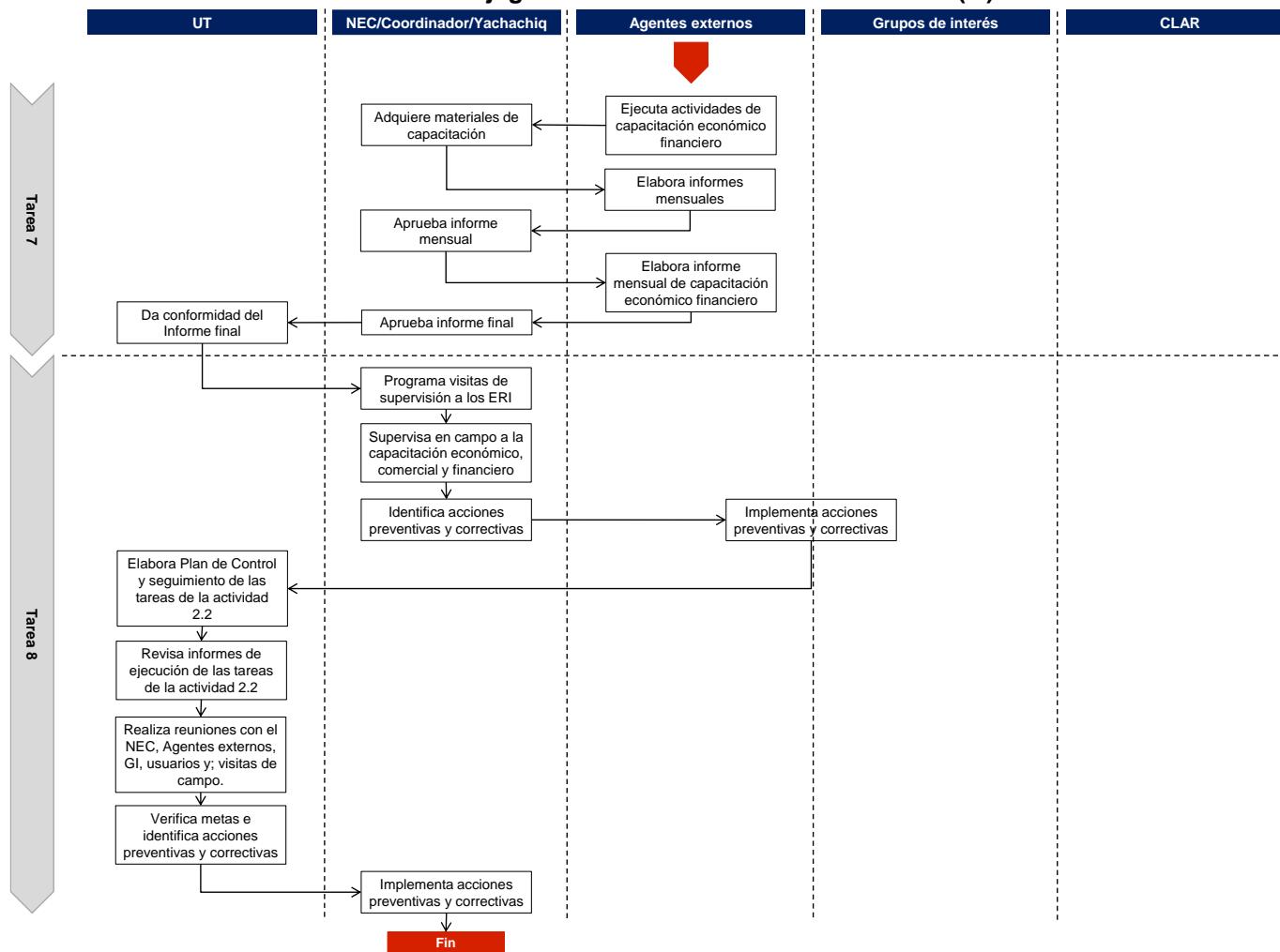
Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

Gráfico 37. Flujograma de la actividad 2.2 del PP 0118 (II)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
Elaboración: APOYO Consultoría

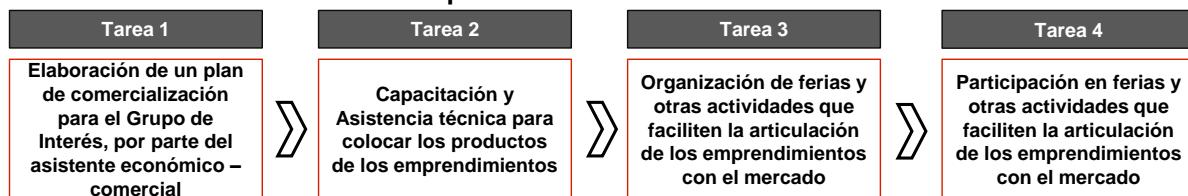
Gráfico 38. Flujograma de la actividad 2.2 del PP 0118 (III)



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

Por último, el Producto 2 tiene como tercera actividad la “promoción de espacios de intercambio comercial local”. Mediante esta actividad se busca que los emprendimientos implementados anteriormente logren desarrollarse y vendan sus productos al mercado local. Esto se da a través de la realización de ferias u otras actividades, con apoyo de la UT, el NEC y los gobiernos locales, con el fin de facilitar la articulación a los mercados.

Gráfico 39. Subprocesos de la actividad 2.3 del PP 0118

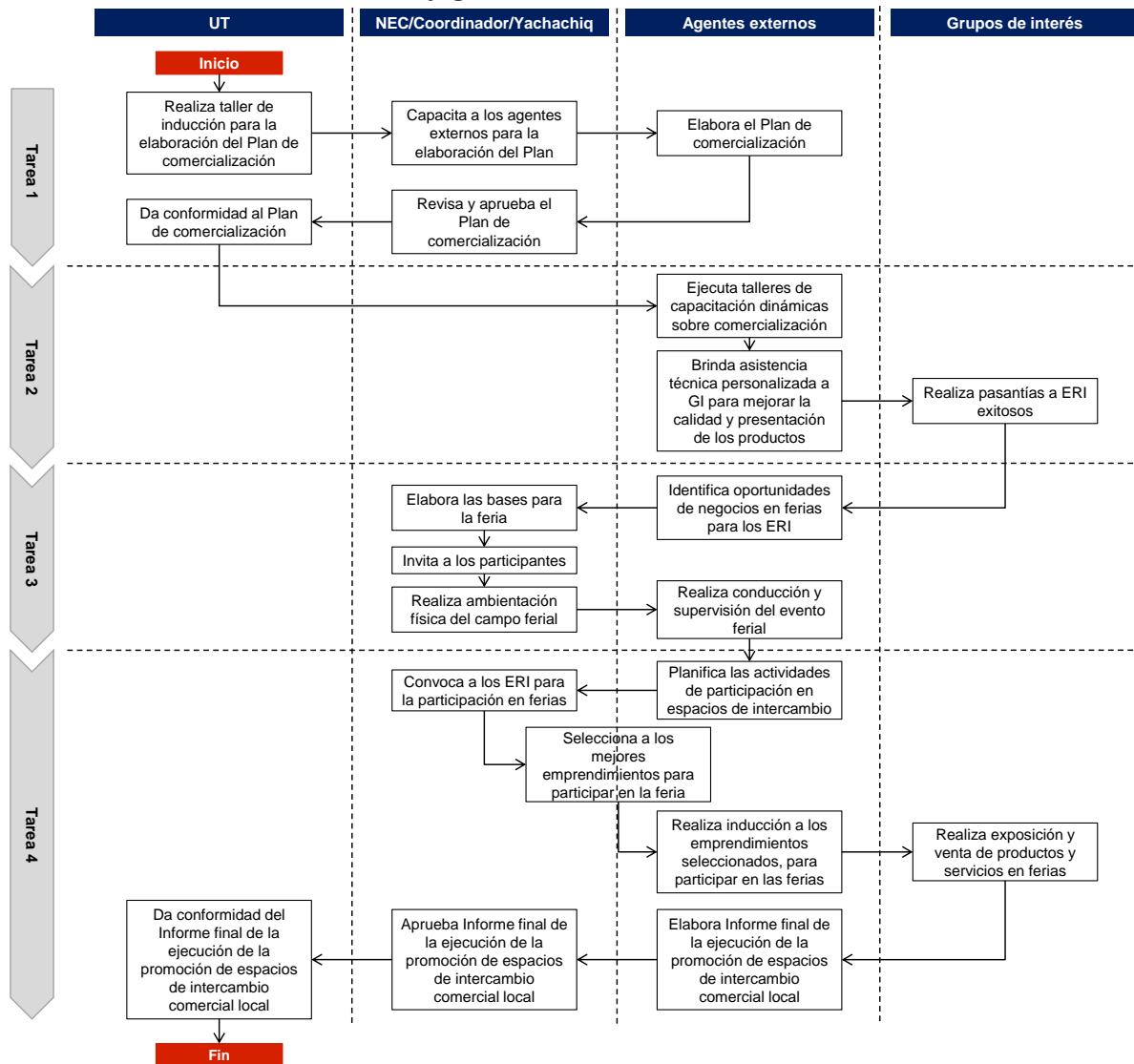


Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

El proceso inicia con la elaboración de un plan de comercialización por parte del Asistente Económico Comercial. Una vez aprobado, se realizan las capacitaciones y asistencias técnicas en mercadeo, con el fin de la mejora del posicionamiento del emprendimiento en el mercado. Luego, se realizan todas las actividades relacionadas a la organización y participación en ferias, tales como identificar las oportunidades de negocios para ofertar los productos de los emprendimientos, la organización e invitación de los participantes a las ferias, la inducción de los emprendimientos para participar en la feria, así como la participación y exposición de los emprendimientos en la feria.

Gráfico 40. Flujoograma de la actividad 2.3 del PP 0118



Fuente: Anexo 2 del PP 0118
 Elaboración: APOYO Consultoría

Por último y a modo de resumen, se presenta el ciclo de los proyectos, en el cual se especifican los tiempos para cada tarea.

Gráfico 41. Ciclo de proyectos del PP 0118

Flujo de actividades		Tiempo estimado	Responsables
Preparación de expedientes técnicos	Focalización y sensibilización	5	UT UGOE
	Convocatoria pública y preselección de proyectista	7	UT
	Conformación del NE y NEC	5	UT
	Suscripción del Convenio tripartito Elaboración de expedientes técnicos Contrato de locación de servicios del proyectista	3	UT
	Elaboración del diagnóstico rural participativo - DRP	30	Proyectista
	Elaboración de expediente técnico del proyecto	35	Proyectista
	Evaluación de proyectos	5	UT
	Aprobación de proyectos por el Comité Territorial de Aprobación de Proyectos (CTAP)	2	UT
Ejecución de proyectos	Firma de convenio de financiamiento Foncodes-NE, y convenio tripartito Foncodes, Municipalidad y NEC	10	UT
	Solicitud de transferencia de recursos al NEC	2	UT
	Convocatoria pública para pre selección de agentes de ejecución	15	UT
	Elaboración del Plan Operativo del NEC Informe de compatibilidad	30	NEC / Coordinador del NEC y Yachachiq
	Inicio de ejecución de proyectos a cargo del NEC	5	NEC / NE / Municipalidad
	Conformación del CLAR	3	NEC / Municipalidad
	Ejecución de los dos productos de los proyectos (2 primeros años)	720	NEC / NE / Municipalidad
	Consolidación de los proyectos (3er. año)	360	NEC / Municipalidad
	Liquidación de convenios de los proyectos	30	NEC / NE / Municipalidad

Fuente: Guía N° 02-2014-FONCODES/UGOE

Elaboración: APOYO Consultoría

Programa presupuestal 0121

El PP 0121 se reparte la entrega de los productos y, en específico, de las actividades entre las diferentes unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri y el DIGNA. Por limitaciones de disponibilidad de información,⁵⁶ se ha analizado los flujos de procesos para producto, considerando lo presentado en el anexo 2 del PP 0121.

La entrega del **producto 3000629 “Productores agropecuarios organizados y asesorados gestionan empresarialmente sus organizaciones”** tiene como encargados a Agrorural, Agroideas, Proyectos Especiales y Gobiernos Regionales. Este consiste en proveer servicios agrarios de formación, agrupación y fortalecimiento de la gestión empresarial. En concreto, posee dos actividades en la actualidad: i) la formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios y ii) asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad.

Por un lado, la formación de redes empresariales rurales tiene como objetivo brindar asesoría y recursos a los productores agropecuarios beneficiados para que puedan armar un plan de negocios y consolidar alianzas productivas. Para ello, se contempla la realización de cuatro tareas: i) formación de cuadros técnicos para la implementación de redes y su sostenibilidad, ii) selección de beneficiarios (o focalización), iii) elaboración de plan de acción y iv) asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales.

La formación de cuadros técnicos se realiza mediante talleres de capacitación de teoría y práctica que duran entre dos a cinco días, que involucran a 30 profesionales de la localidad puntual donde se encuentren los beneficiarios. A su vez, se hacen pasantías que consisten en el intercambio de experiencias y consolidación de la metodología de redes empresariales. Estos cuadros técnicos están conformados por personal de las unidades ejecutoras involucradas – Agrorural, Agroideas y los Proyectos Especiales -, así como por personal de los gobiernos locales y regionales.

La selección de beneficiarios consiste en la priorización de ciertos productores agropecuarios a partir de una serie de criterios establecidos por la DIGNA y las unidades ejecutoras involucradas. Concretamente, se establecen grupos beneficiarios conformados por un mínimo de 15 y un máximo de 25 personas. De acuerdo al anexo 2 del PP 0121, estos deben cumplir con los siguientes requisitos: ser un productor agropecuario incluido en algún plan estratégico nacional, regional y/o plan de exportación, estar incluido dentro de algún programa del sector, no haber recibido servicios públicos agrarios, que un porcentaje de su producción este destinada al mercado, no tener como antecedente haber

⁵⁶ Idealmente, deberían revisarse los manuales operativos y lineamientos de ejecución de cada una de las Unidades Ejecutoras y Organismos adscritos al PP 0121; sin embargo, a la fecha de elaboración del presente informe, solo se contó con dicha información para la Unidad Ejecutora Agrorural.

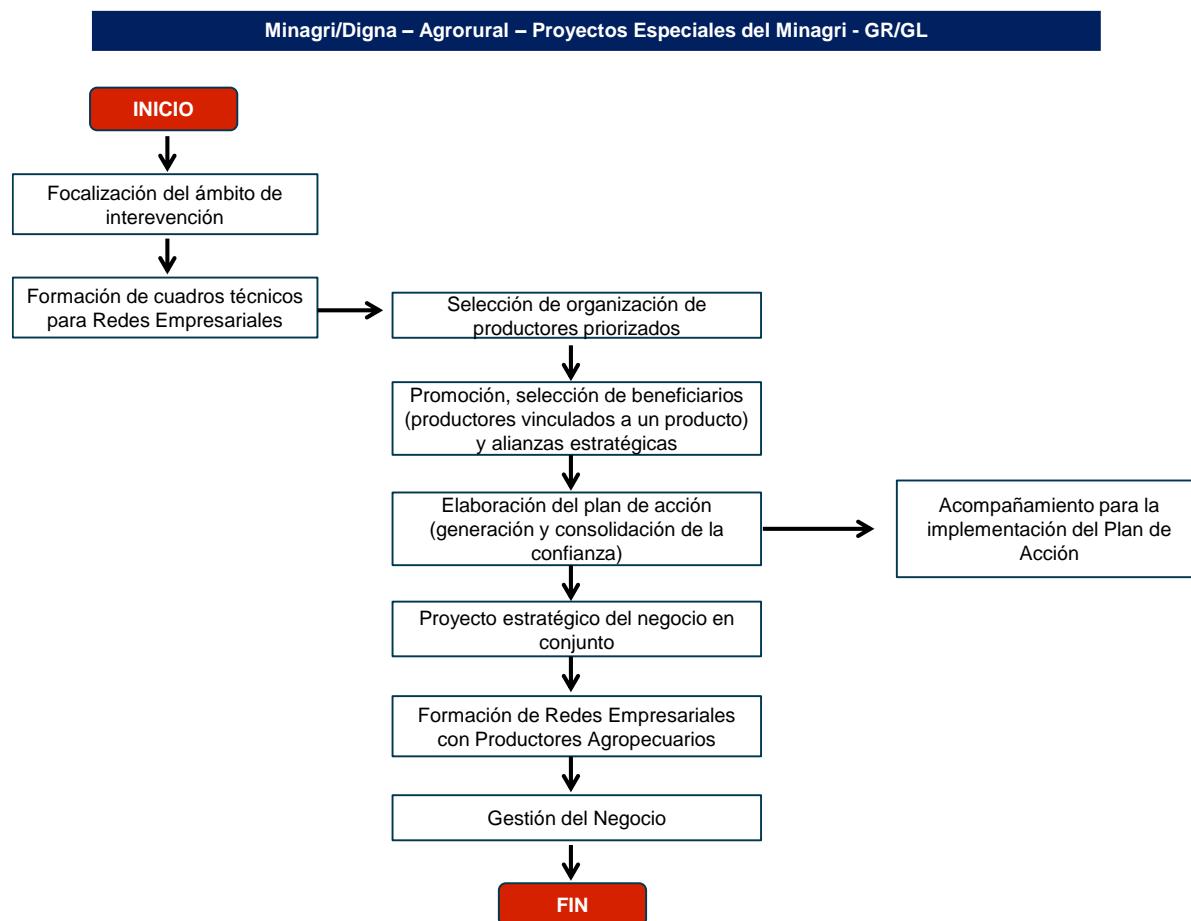
usado mal beneficios similares antes. El tiempo destinado a esta tarea contempla los dos primeros meses de cada año de intervención y tiene a su cargo a la DIGNA, Agrorural, Proyectos Especiales y los Gobiernos Regionales y Locales.

La elaboración del plan de acción consiste, en primer lugar, en brindar a los beneficiarios la identificación de puntos críticos y cuellos de botella dentro de sus modelos de negocio. Luego, se realiza la formación de alianzas, generación de confianza y elaboración de un plan de negocio conjunto entre los actores responsables de la actividad y los productores agropecuarios. Toda esta etapa comprende dos meses de cada año de intervención – el segundo y el tercero – y está a cargo de la DIGNA, Agrorural, Proyectos Especiales y los Gobiernos Regionales y Locales.

La asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales consiste en brindar acompañamiento para poner en marcha los planes de acción elaborados, y lograr que las organizaciones formadas se consoliden como redes empresariales en un horizonte de cuatro años. El tiempo destinado a esta tarea contempla cuatro meses durante cada año de intervención y tiene a su cargo a la DIGNA, Agrorural, Proyectos Especiales, Agroideas y Gobiernos Regionales y Locales.

De manera adicional a las tareas estipuladas para la formación de redes empresariales de los pequeños y medianos productores agropecuarios, el producto contempla otra subactividad que se realiza de manera paralela y transversal: el acompañamiento para la implementación del Plan de Acción. En concreto, la entidad encargada de esta subactividad es Agrorural.

Gráfico 42. Flujo de procesos: Formación de redes empresariales con productores agropecuarios



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

Por otro lado, la asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad tiene como objetivo proveer herramientas para que las organizaciones de productores puedan acceder a fondos no reembolsables y a beneficios tributarios, y desde el 2017, tiene como encargado exclusivo a la DIGNA. Concretamente, primero, se realizan capacitaciones a profesionales y técnicos de los Gobiernos Regionales y Locales, la Dirección Regional Agraria y Agrorural. Luego, se realiza la entrega de la actividad en tres tareas: i) entrenamiento de profesionales, técnicos y productores líderes, ii) asistencia técnica en la elaboración de un plan de negocio, iii) asistencia técnica para acceso a otros incentivos.

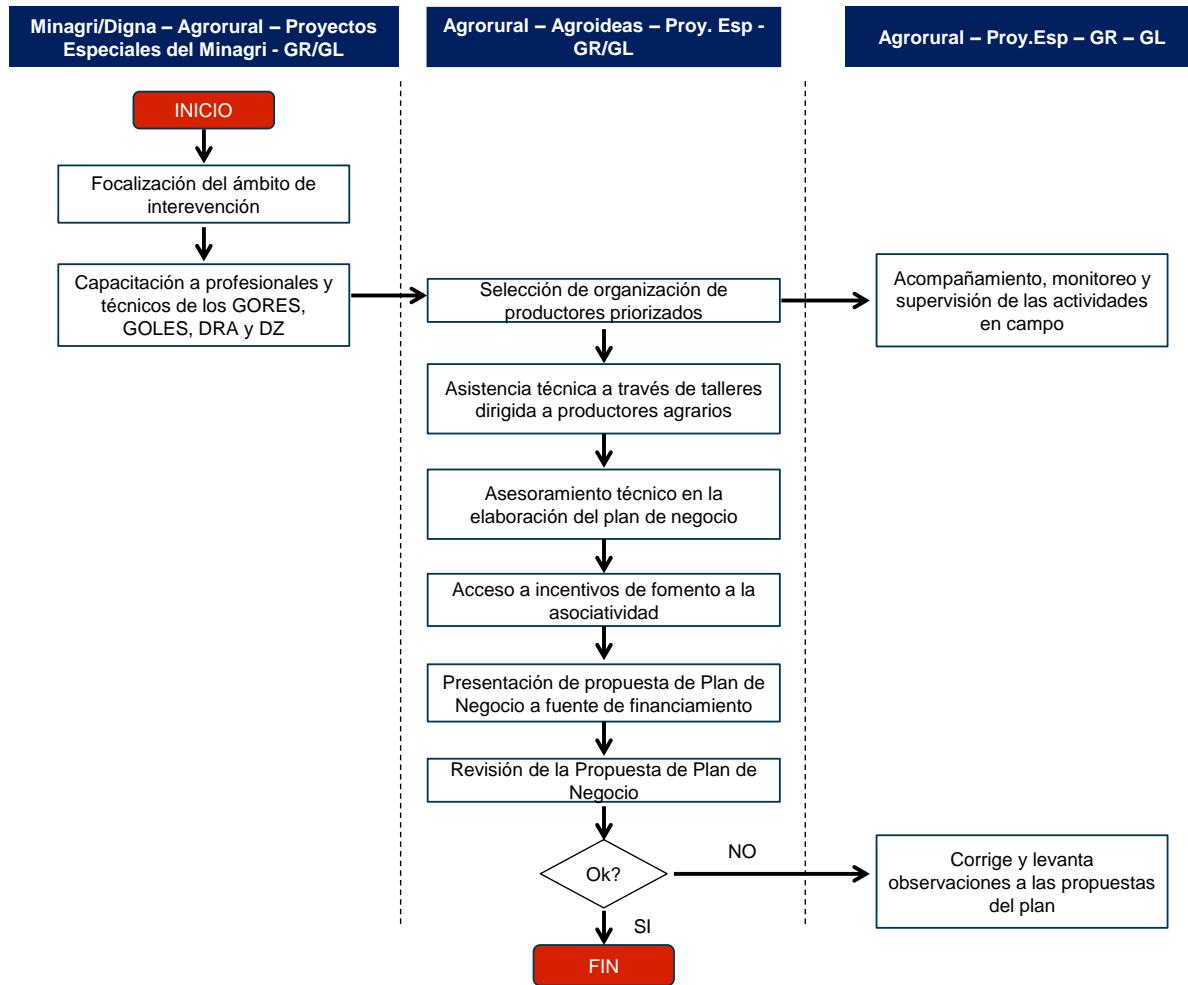
El entrenamiento se realiza a los profesionales y técnicos de las agencias agrarias de las Direcciones Regionales Agrarias, Gobiernos Locales y Direcciones Zonales de Agrorural, y a productores agropecuarios. Dicho entrenamiento busca que las organizaciones de

productores puedan acceder a incentivos de fomento de la asociatividad (fondos concursables). En concreto, un profesional experto en planes de negocio trabaja con los profesionales y técnicos beneficiarios en la elaboración conjunta de un plan de negocio. Las actividades se realizan a lo largo de dos meses de cada año de intervención – el segundo y el tercero - y están a cargo de la DIGNA.

La asistencia técnica en la elaboración del plan de negocio busca identificar a los pequeños productores integrados a una cadena productiva que recibieron previamente el entrenamiento entregado por la DIGNA. Dichos grupos, presentan su idea de negocio, y a los mejores se les asigna un profesional que brinde asistencia técnica con sus planes de negocio. Además, los productores que califiquen pueden postular a fondos concursables provistos por Agroideas. Esta tarea tiene asignados ocho meses por cada año de intervención, y fue entregada por Agrorural hasta el 2016.

La asistencia técnica para acceso a otros incentivos consiste en capacitar y proporcionar herramientas a las organizaciones de productores agropecuarios para que puedan acceder a beneficios tributarios o servicios financieros. A partir de la información disponible, no está explicitado ni el encargado directo ni los plazos contemplados para su entrega por cada año de intervención.

Gráfico 43. Flujo de procesos: Asistencia técnica para el acceso a incentivos para la asociatividad



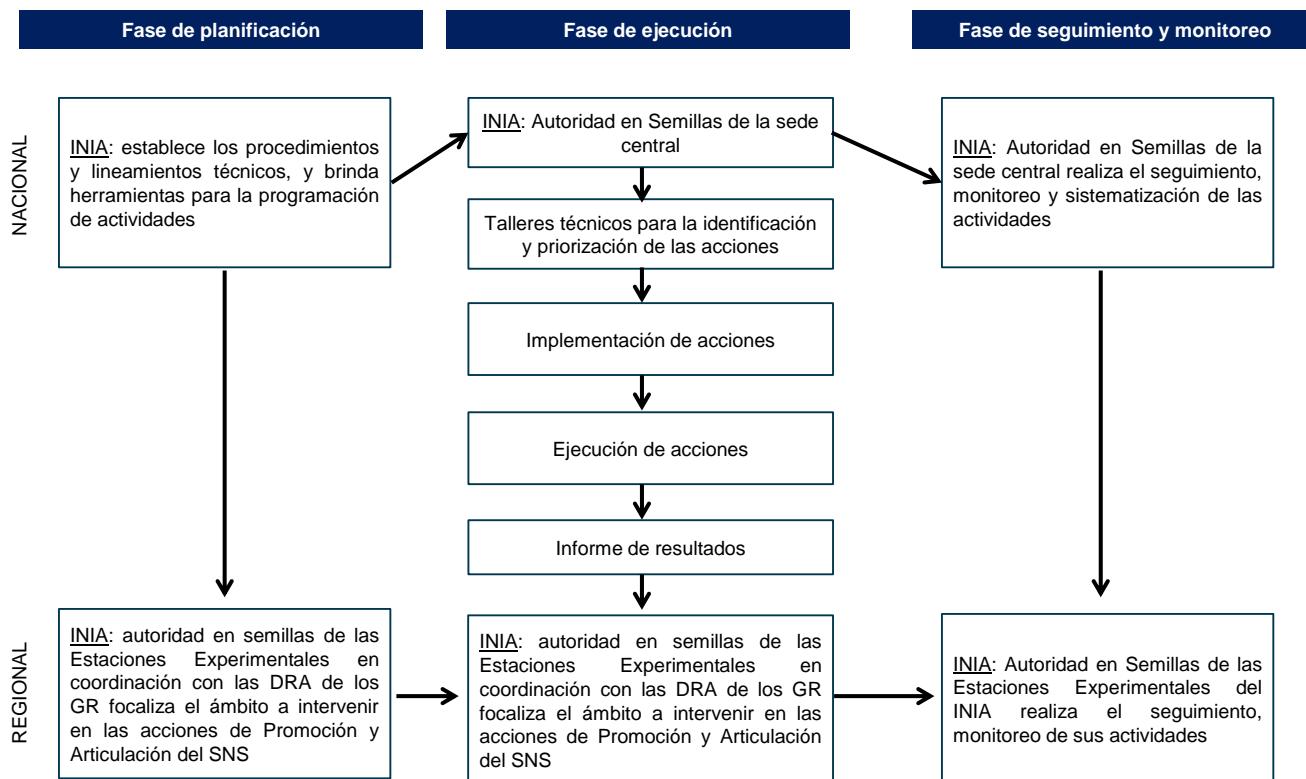
Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

La entrega del producto **3000630 “Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados”** tiene como encargado al INIA. Este consiste en proveer capacitaciones técnicas en materias relacionadas a tecnología agraria. Concretamente, se contemplan siete actividades en la actualidad: i) la regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas, ii) la capacitación en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad, iii) la determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados, iv) el diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios, v) el desarrollo y adaptación de variedades con alta productividad según condiciones agroecológicas y socioeconómicas, vi) el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado y vii) la producción y uso de material genético

de calidad.

La regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas están orientadas a mejorar la disponibilidad, acceso y uso de semillas de alta calidad. La ejecución está a cargo del INIA, a nivel nacional, para definir las normas y reglamentos que rijan la producción, certificación y comercialización de semillas; y a cargo de los Gobiernos Regionales, para las acciones de sensibilización a los productores agropecuarios así como para el fortalecimiento de sus capacidades. A su vez, en una fase de planificación se define la regulación en semillas; en una fase de ejecución, la promoción y articulación del sistema nacional de semillas, el registro oficial de semillas, el servicio de certificación de semillas y el servicio oficial de verificación de la calidad de semillas; y en una fase de seguimiento y monitoreo, se realiza una supervisión de las actividades en semillas.

Gráfico 44. Flujo de procesos: Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas



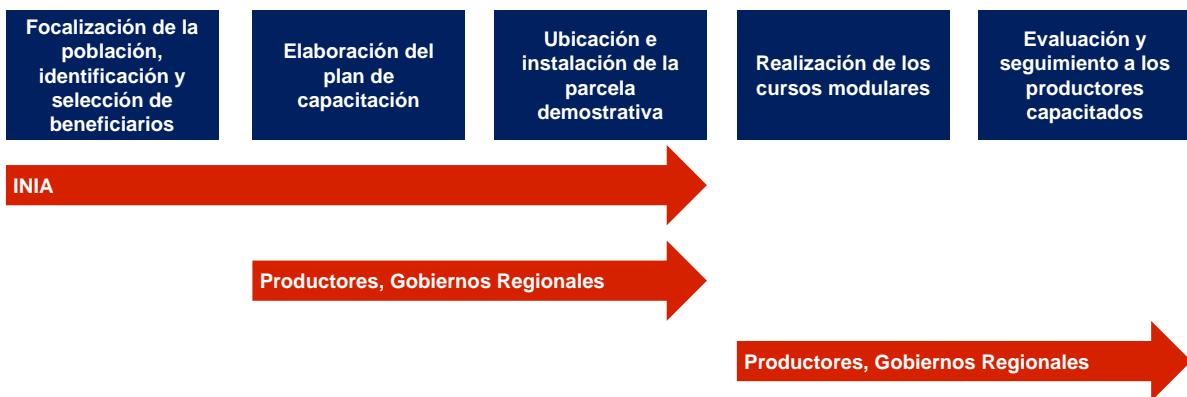
Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria tiene como objetivo hacer capacitaciones mediante cursos modulares, según el ciclo vegetativo de los cultivos o etapa de crecimiento de las crianzas. Para ello, primero se realiza una focalización de la población y selección de beneficiarios por parte del INIA. Luego, se

hacen propiamente las capacitaciones de manera conjunta entre el INIA y los productores y Gobiernos Regionales, así como la ubicación e instalación de una parcela demostrativa en donde se desarrollarán las capacitaciones. Finalmente, los cursos modulares y el seguimiento y capacitación a productores los ejecutan los Gobiernos Regionales.

Gráfico 45. Flujo de procesos: Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria

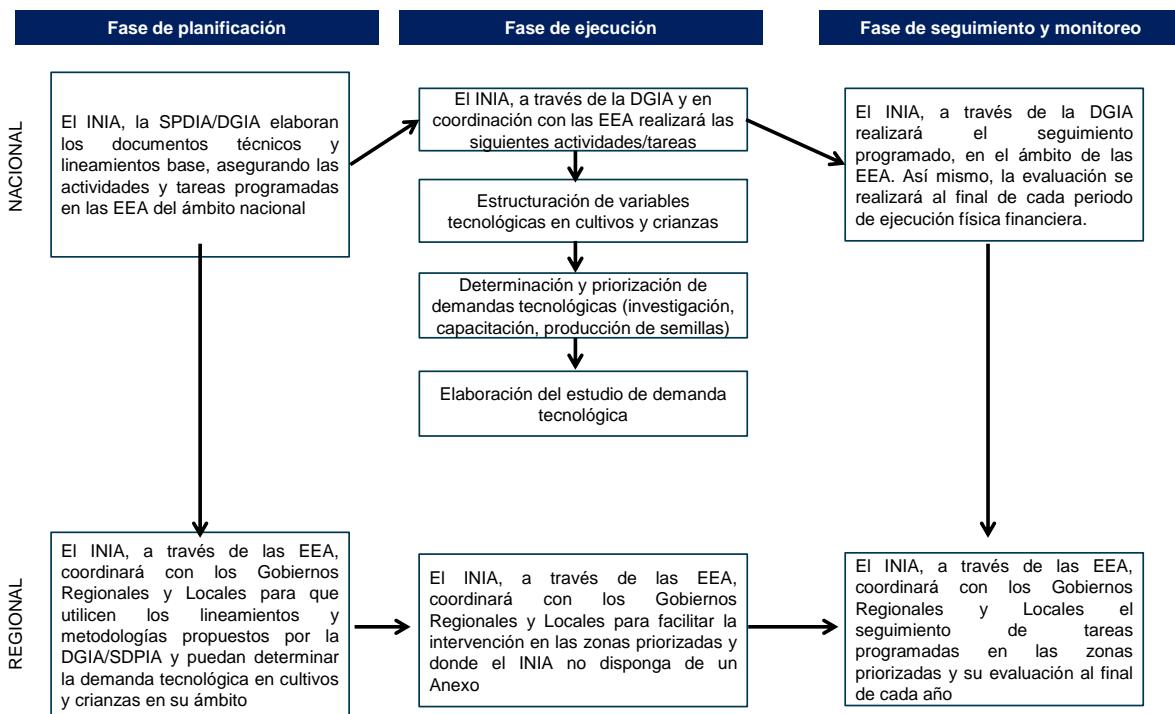


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios se concreta mediante la elaboración de un estudio, hecho por las Estaciones Experimentales Agrícolas (EEA). En específico, los especialistas de la DGIA elaboran los Lineamientos Base del Estudio y en coordinación con la Unidad de Gestión de Innovación Agraria y los especialistas de las EEA ejecutan las metodologías de trabajo a realizar. Entre estas se encuentra la capacitación de los coordinadores de las UGIA/EEA, un taller para identificar y priorizar cultivos y crianzas, un trabajo grupal con especialistas de la cadena productiva de cultivo o crianza priorizado, encuestas dirigidas a la población objetivo de productores, una sistematización de los resultados por las EEA y un estudio final.

Gráfico 46. Flujo de procesos: Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados

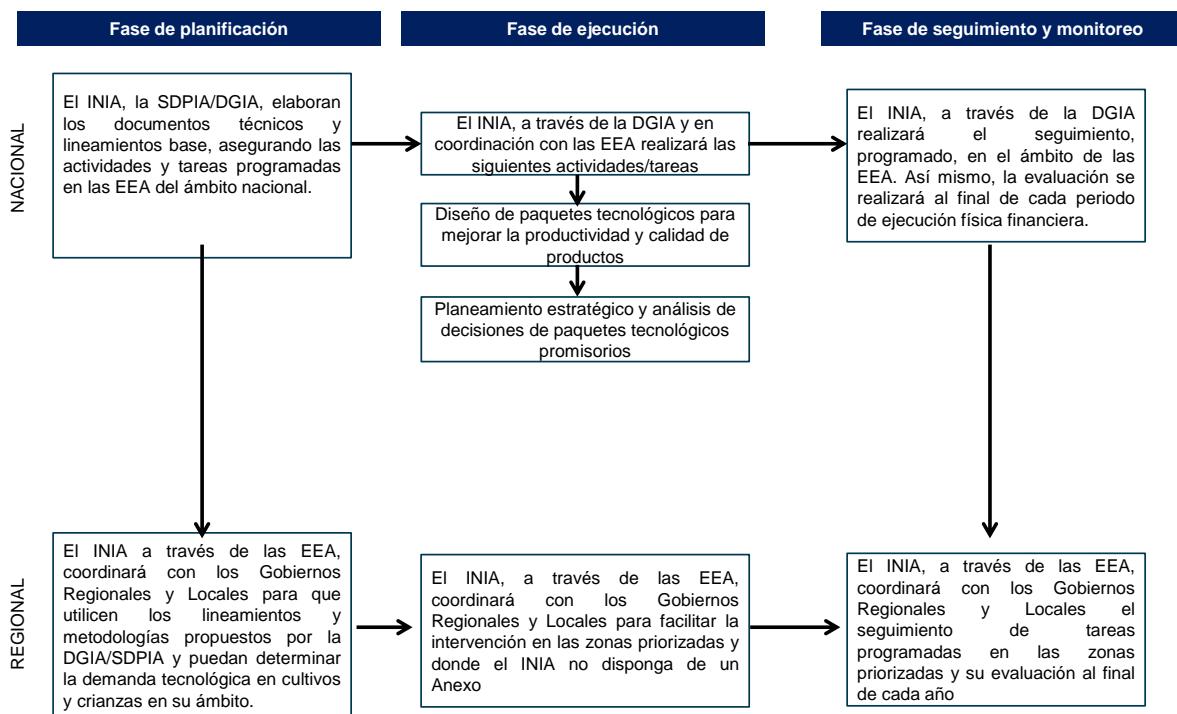


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

El diseño de paquetes tecnológicos adaptados a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de los pequeños productores agropecuarios está a cargo del INIA, mediante la Dirección de Innovación Agraria (DGIA) en coordinación con las EEA. Puntualmente, aborda en una fase de planificación una elaboración y mejora de los lineamientos base del estudio de paquete tecnológico y un taller de capacitación a los coordinadores de UGIA/EEA. Luego, en una siguiente fase, una ejecución de actividades para elaborar el diseño de paquetes tecnológicos de cultivos y crianzas, un planeamiento estratégico de implementación y adopción del paquete tecnológico. En última instancia, se hace un seguimiento a los productores agropecuarios y se elabora un estudio final.

Gráfico 47. Flujo de procesos: Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

El desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados tiene como encargado concreto dentro del INIA a la Dirección de Desarrollo Tecnológico Agrario (DDTA), quien es la entidad responsable de formular y ejecutar las actividades de investigación de manejo agronómico. Concretamente, se realizan las siguientes tareas: i) focalización de la intervención e identificación y selección de los cultivos o crianzas a trabajar, ii) elaboración del plan de investigación en manejo agronómico, iii) realización de las investigaciones, iv) validación técnica-económica y liberación de la tecnología de manejo.

Gráfico 48. Flujo de procesos: Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La producción y uso de material genético de alta calidad consiste en producir semillas, plantones y reproductores de calidad genética en el campo, según la legislación vigente de semillas y normatividad interna de cultivares, especies y/o razas mejoradas liberados por el INIA. Se busca fortalecer la productividad de los cultivos y crianzas de los productores agropecuarios, con el fin de masificar el uso de material genético de calidad. Puntualmente, se llevan a cabo las siguientes tareas: i) focalización de la población, identificación y selección de beneficiarios, ii) elaboración del plan de producción, iii) ubicación e instalación de los campos de producción de semillas, plantones y reproductores de calidad genética, iv) realización de los procesos de producción de semillas, plantones y reproductores de calidad genética en campos de productores.

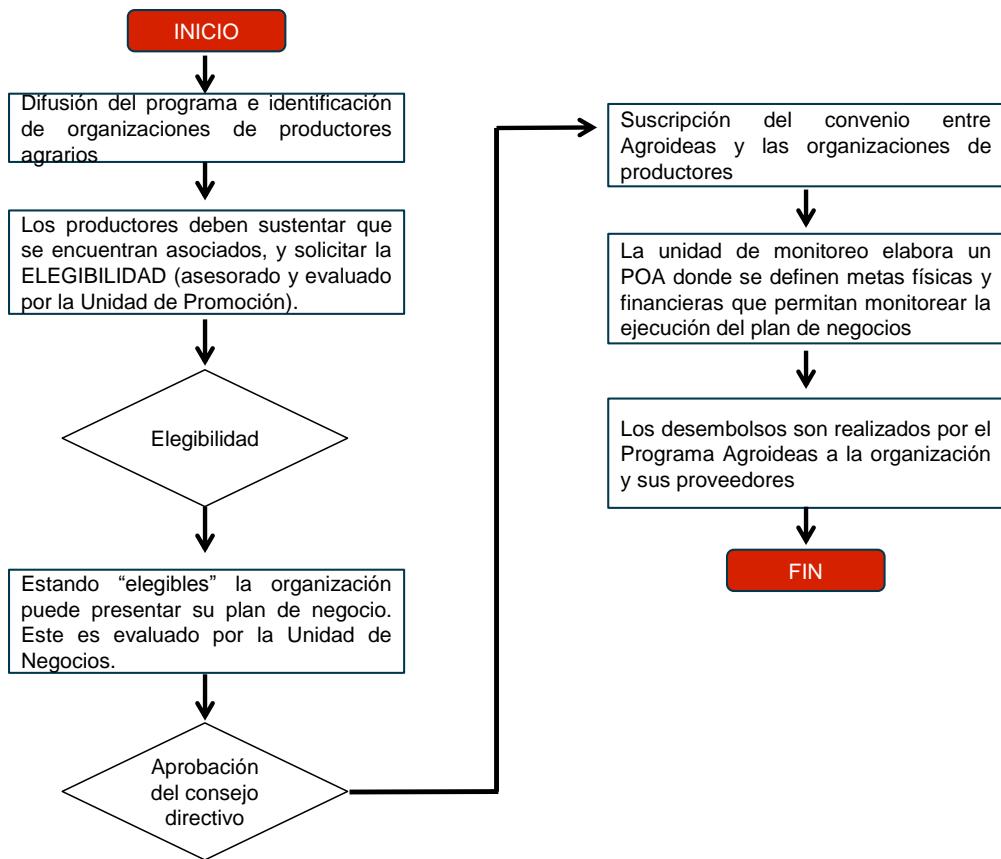
El producto 3000632 “Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales” incluye servicios de capacitación en educación financiera y asistencia para promover el acceso a servicios y productos financieros, así como, cobertura para el seguro agropecuario y financiamiento reembolsable y no reembolsable de iniciativas presentadas por pequeños productores. Concretamente, se contemplan cuatro actividades: i) asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable, ii) capacitación a productores en alfabetización financiera, iii) asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgo, iv) fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario (FOGASA).

La asesoría técnica y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de instrumentos de gestión consiste en el cofinanciamiento de Planes de Negocios de organizaciones de productores agropecuarios y de pedidos de reconversión agropecuaria, siendo ambas tareas ejecutadas por Agroideas.

El cofinanciamiento de Planes de Negocios de organizaciones de productores agropecuarios requiere que los productores sustenten que estén asociados para solicitar elegibilidad y luego presenten su plan de negocio, para que sea aprobado por un consejo directivo de Agroideas. Posteriormente, una unidad de monitoreo de Agroideas elabora un

POA, donde define metas físicas y financieras para hacer seguimiento a la ejecución del plan de negocios. Finalmente, se hace una transferencia a las organizaciones beneficiadas por parte de Agrobanco

Gráfico 49. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de planes de negocio de organizaciones de productores agropecuarios



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

Por su parte, los pedidos de reconversión productiva agropecuaria siguen un proceso análogo al del cofinanciamiento de los planes de negocio originales, tal como se puede apreciar en el siguiente flujoograma:

Gráfico 50. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para pedidos de reconversión productiva agropecuaria

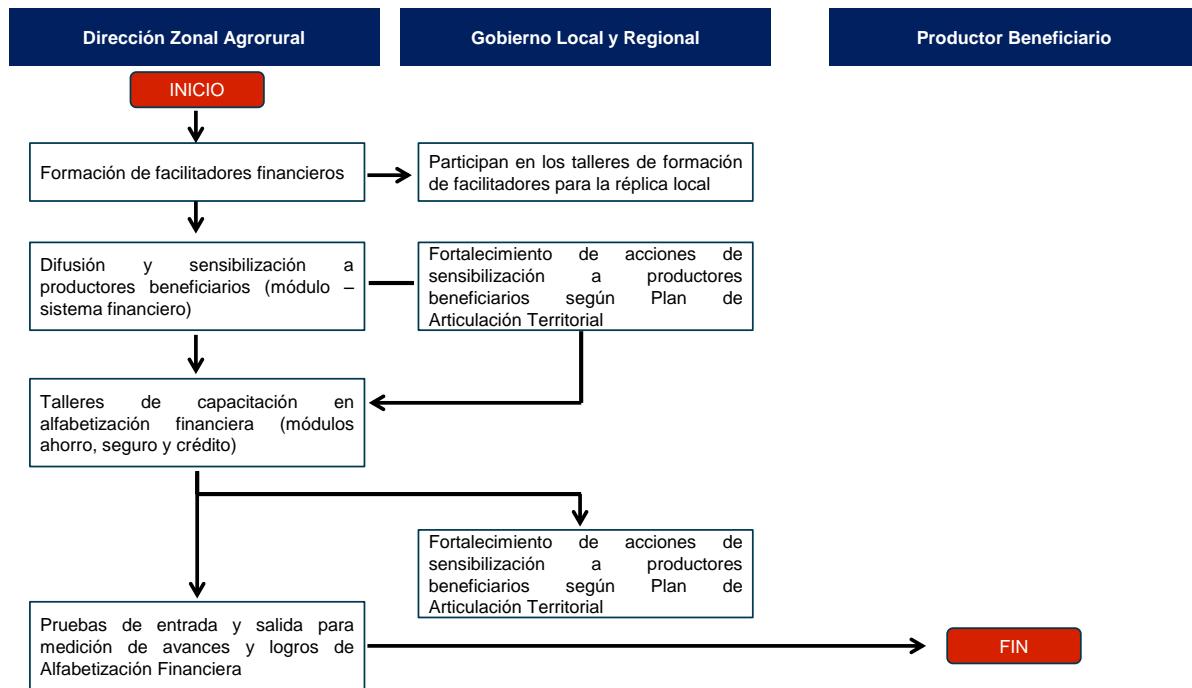


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La capacitación a productores en alfabetización financiera tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los productores sobre el sistema financiero, gestión financiera y los servicios disponibles que les permitan tomar decisiones financieras adecuadas y el aprovechamiento de oportunidades económicas en el campo, mediante la alfabetización financiera, que contiene mecanismos de transferencia de riesgo (seguros, así como módulos de ahorro y crédito. Para ello, la Dirección Zonal de Agrorural se encarga de la formación de facilitadores financieros, la difusión y sensibilización a productos beneficiarios, los talleres de capacitación en alfabetización financiera y pruebas de entrada y salida para evaluar los logros de los beneficiarios; mientras que los Gobiernos Locales y Regionales participan de estos talleres y hacen un seguimiento de las acciones de capacitación y sensibilización.

Gráfico 51. Flujo de procesos: Capacitación a productores en alfabetización financiera

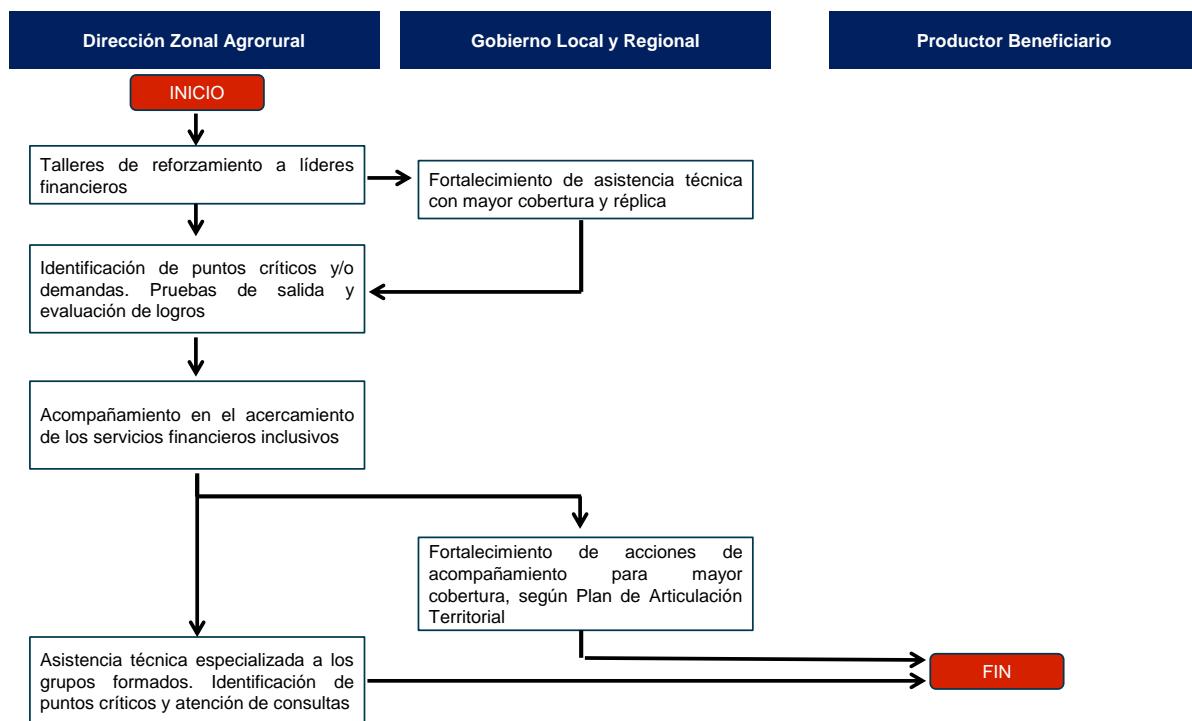


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos crediticios es ejecutada por Agrorural y los Gobiernos Regionales y Locales. Concretamente, se desarrollan talleres a cargo de un facilitador financiera, con el objetivo de fortalecer las habilidades financieras y promover el uso de servicios financieros de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Estos se encuentran a cargo de Agrorural, cuyo equipo técnico luego es encargado de la identificación de puntos críticos, el acompañamiento en el proceso a los beneficiarios y una asistencia técnica a los grupos formados. Mientras tanto, los Gobiernos Locales y Regionales, de manera paralela, realizan acciones de seguimiento.

Gráfico 52. Flujo de procesos: Asistencia técnica para la gestión de financiera y de riesgos

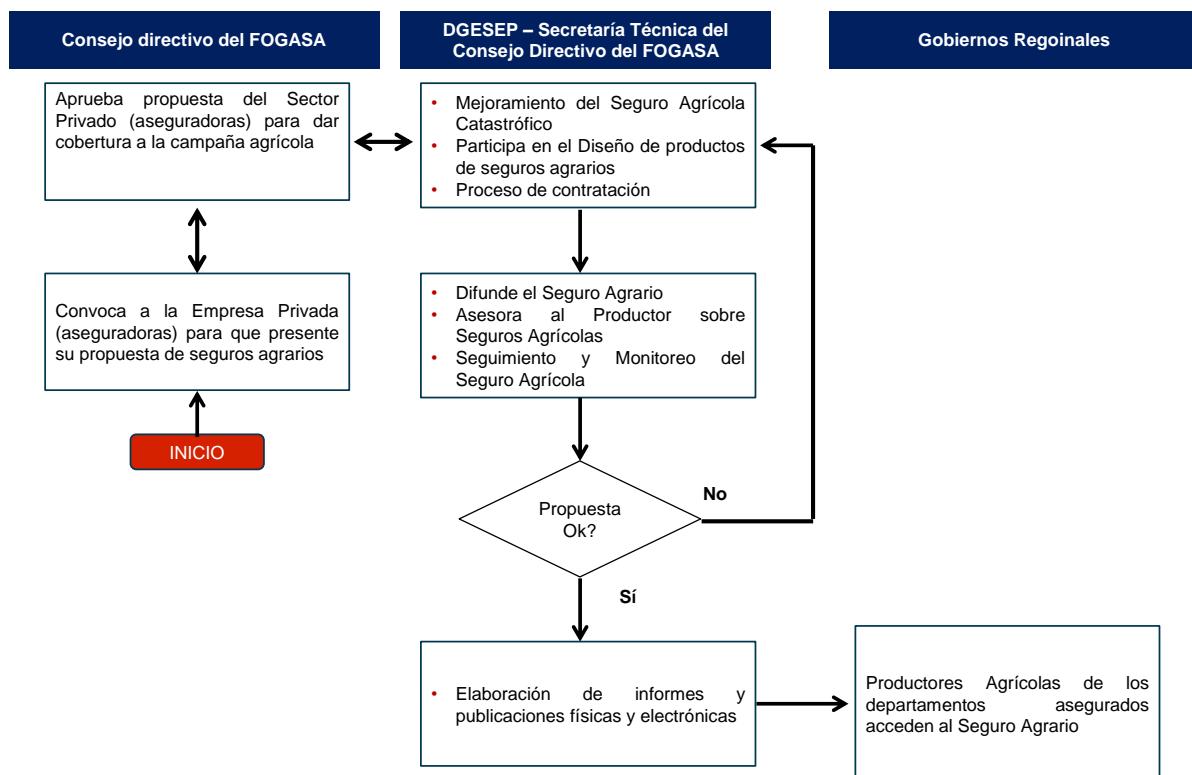


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

El FOGASA tiene como objetivo impulsar el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención y protección de los productores agropecuarios ante los riesgos que enfrenta su actividad, mediante la gestión de alianzas público privadas. Para ello, dentro de sus funciones se encuentra el cofinanciamiento de la prima del Seguro Agropecuario. Los terceros encargados son la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política (DGESEP), que tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Consejo Directivo del FOGASA; Agrorural, cuyo equipo técnico garantiza el registro y verificación de padrón de beneficiarios, así como los reportes de aviso de siniestro; y los Gobiernos Regionales, cuya función es apoyar al MINAGRI en la promoción del acceso a los seguros agrarios comerciales mediante un aporte presupuestal al FOGASA y acompañamiento de los agentes agrarios en la evaluación de siniestros, validación de los padrones de productores indemnizados.

Gráfico 53. Flujo de procesos: Fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario (FOGASA)



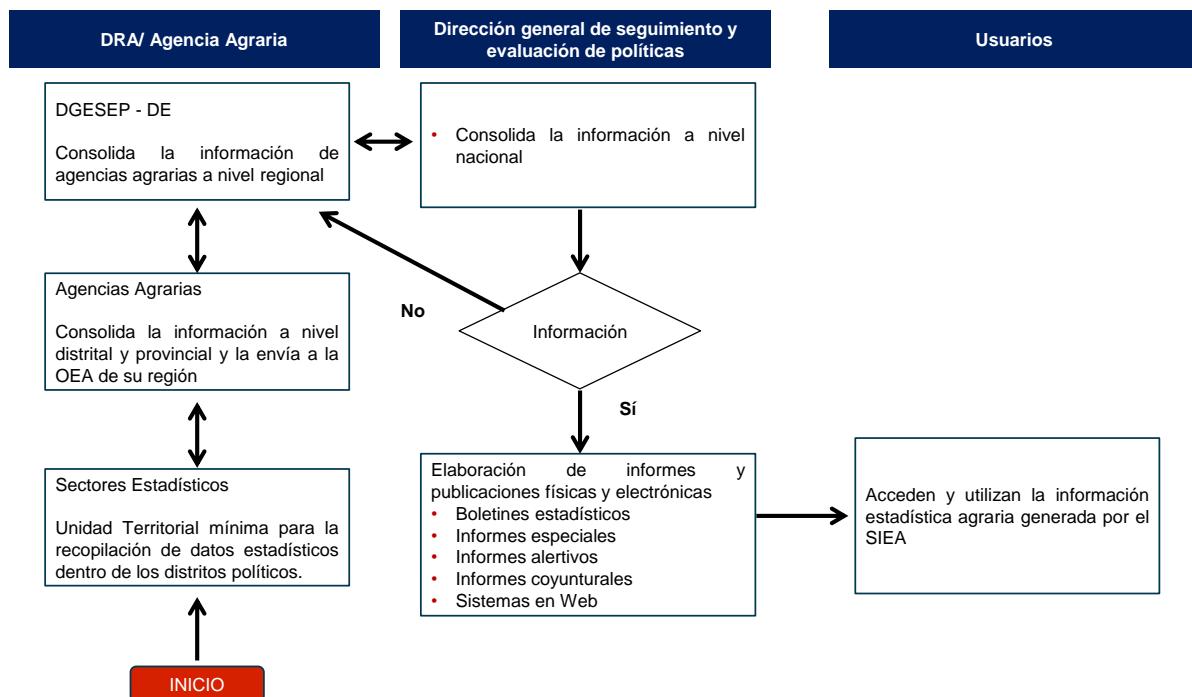
Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El producto **3000633 “Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria”** tiene como objetivo generar y administrar un sistema de información de mercado para producir estadísticas básicas por ámbitos políticos y administrativos del sector en forma organizada y articulada. Entre los instrumentos informativos que se busca que estén al alcance de los productores se encuentran información de insumos y servicios agropecuarios – disponibilidad y precios -, información de comercio interno de productos agrícolas y agroindustriales, información de producción en empresas agroindustriales, entre otros. En particular, la entrega de este producto cuenta actualmente con dos productos: i) generación y administración del sistema de información de mercados, ii) difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores.

La generación y administración del sistema de información de mercados tiene como objetivo implementar un sistema de información de mercados para producir estadísticas básicas por ámbitos políticos y administrativos del sector en forma organizada y articulada. Esta actividad está a cargo de la DIGNA, la DRA y la Dirección General de Seguimiento y

Evaluación de Políticas. Específicamente, se recopilan los datos a nivel distrital y luego se van consolidando a través de diferentes instancias hasta concretar una recopilación a nivel nacional. Algunas de las temáticas abordadas incluyen: intenciones de siembra, comportamiento de los precios, suelos, clima y aguas, etc.

Gráfico 54. Flujo de procesos: Generación y administración del sistema de información de mercados

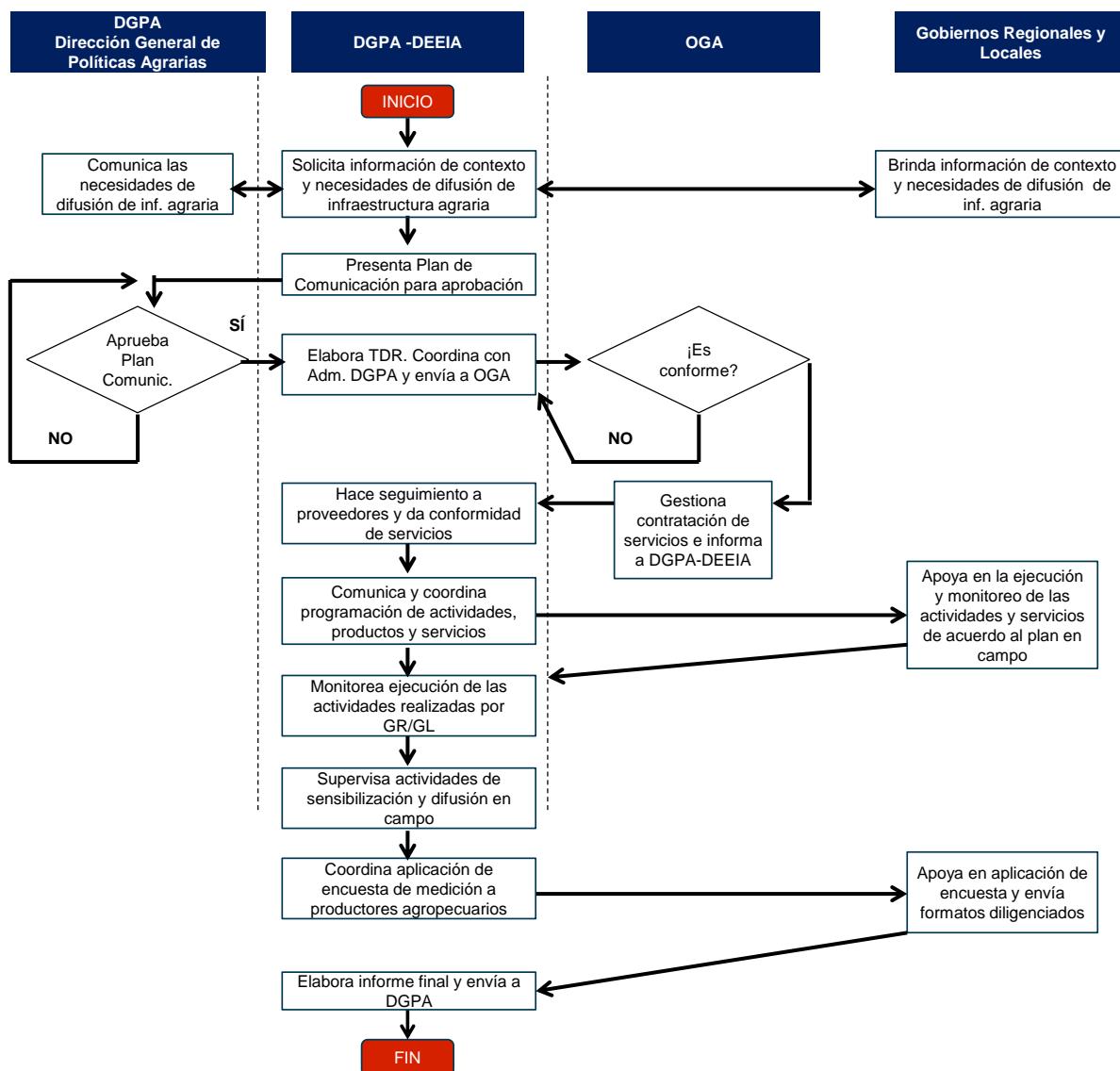


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores está orientada a la intervención comunicacional del producto. En otras palabras, se refiere a sensibilizar a los productores agropecuarios sobre el valor de tener acceso a información agraria y difundir el uso de los productos y servicios de lo mismo disponibles para ellos. Para ello, se realizan talleres de sensibilización agraria en donde se abordan temas como la capacidad de negociación y el aprovechamiento de oportunidades comerciales que provienen de tener mayor acceso a información. Las tareas concretas de la actividad son ejecutadas por la DGPA, que se encarga de la difusión de la información y solicitud de la información, la OGA, que realiza servicios de contratación, y los Gobiernos Regionales y Locales, que proveen la información agraria que tengan disponible.

Gráfico 55. Flujo de procesos: Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El producto 3000634 “Productores agropecuarios organizados participan en eventos de promoción comercial y realizan negocios” trata sobre la promoción y comercialización de los bienes ofertados por los productores agropecuarios a través de ferias comerciales y acceso a servicios de información de oportunidades de negocio. Actualmente, la unidad ejecutora encargada es AGRORURAL y entrega el producto mediante eventos de articulación comercial, nacional, regional, local y de agroexportación.

Los eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agroexportación se realizan mediante: i) ferias en las cuales los pequeños y medianos productores agropecuarios pueden promocionar sus productos, contactar compradores y proveedores, conocer los productos de las empresas competidoras y conocer las tendencias del mercado, nuevos canales de distribución y segmentos del mercado; ii) una rueda de negocios, que establece fechas de reunión entre productores y potenciales compradores; iii) una misión comercial, que es el desplazamiento de productores durante un tiempo determinado hacia el encuentro con potenciales compradores – locales o extranjeros; iv) un día nacional, que es una fecha establecida mediante un dispositivo legal dedicada al desarrollo de actividades para la promoción del consumo de un producto agrario. Las entidades encargadas son AGRORURAL, durante todo el proceso de la actividad, y la DIGNA, durante el desarrollo de los eventos de promoción comercial.

Gráfico 56. Flujo de procesos: Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agro exportación

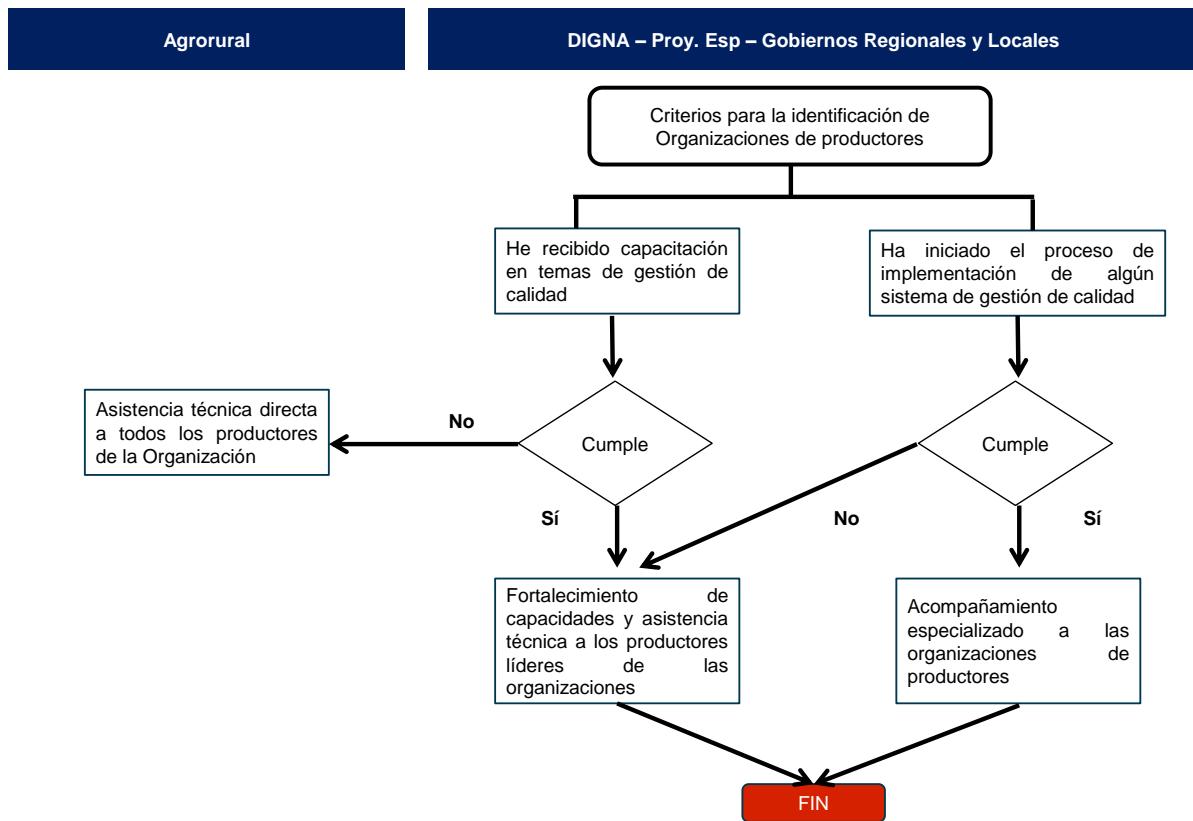


Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El producto **3000675 “Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de la calidad BPA/BPP implementados”** trata sobre la provisión de asistencia técnica y acompañamiento especializado a pequeños y medianos productores agropecuarios, de forma tal que cumplan con los estándares de calidad necesarios para certificar sus productos. Actualmente, se realizan dos actividades para la entrega del producto: i) asistencia técnica a productores en escuelas de campo, ii) certificación en sistemas de calidad.

La asistencia técnica a productores en escuelas de campo trata sobre los estándares que deben cumplir estos productores de forma tal que puedan certificar sus productos. Los encargados de la actividad son Agrorural, quien provee los asistentes técnicos, y la DIGNA junto con los Gobiernos Regionales y Locales, y algunos proyectos especiales, los cuales determinan qué productores deben ser los beneficiarios.

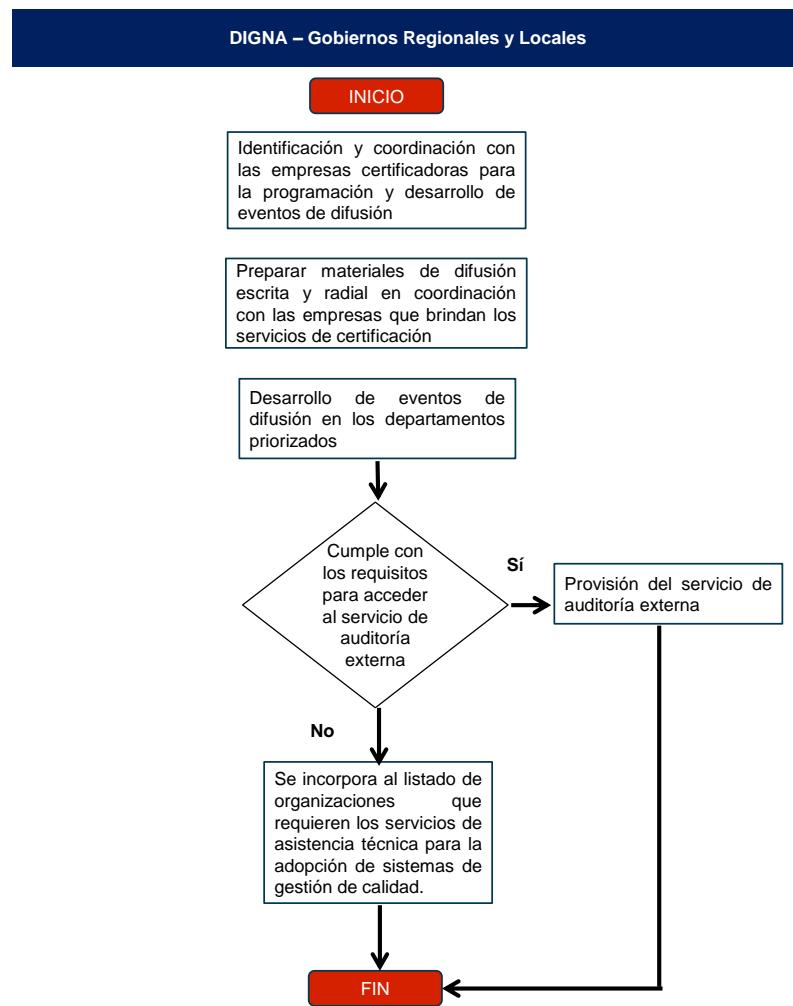
Gráfico 57. Flujo de procesos: Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
 Elaboración: APOYO Consultoría

La certificación en sistemas de calidad comprende el desarrollo de eventos de sensibilización mediante la difusión de información para promover la adopción de sistemas de gestión de calidad. Los encargados de esta actividad son la DIGNA, en conjunto con los Gobiernos Regionales y Locales, quienes en primera instancia coordinan con las empresas certificadoras para que participen de los mencionados eventos de sensibilización. Luego, se encargan de preparar el material que será difundido y organizan propiamente los eventos de sensibilización. Finalmente, registran a los productores que tras la actividad pueden pasar a conformar la lista de aquellos que certifican adecuadamente sus productos.

Gráfico 58. Flujo de procesos: Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
 Elaboración: APOYO Consultoría

Programa presupuestal 0121

El PP 0121 se reparte la entrega de los productos y, en específico, de las actividades entre las diferentes unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri y la DGA. Por limitaciones de disponibilidad de información,⁵⁷ se ha analizado los flujos de procesos para producto, considerando lo presentado en el anexo 2 del PP 0121.

La entrega del **producto 3000629 “Productores agropecuarios organizados y asesorados gestionan empresarialmente sus organizaciones”** tiene como encargados a AGRORURAL, AGROIDEAS, Proyectos Especiales y Gobiernos Regionales. Este consiste en proveer servicios agrarios de formación, agrupación y fortalecimiento de la gestión empresarial. En concreto, posee dos actividades en la actualidad: i) la formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios y ii) asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad.

Por un lado, la formación de redes empresariales rurales tiene como objetivo brindar asesoría y recursos a los productores agropecuarios beneficiados para que puedan armar un plan de negocios y consolidar alianzas productivas. Para ello, se contempla la realización de cuatro tareas: i) formación de cuadros técnicos para la implementación de redes y su sostenibilidad, ii) selección de beneficiarios (o focalización), iii) elaboración de plan de acción y iv) asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales.

La formación de cuadros técnicos se realiza mediante talleres de capacitación de teoría y práctica que duran entre dos a cinco días, que involucran a 30 profesionales de la localidad puntual donde se encuentren los beneficiarios. A su vez, se hacen pasantías que consisten en el intercambio de experiencias y consolidación de la metodología de redes empresariales. Estos cuadros técnicos están conformados por personal de las unidades ejecutoras involucradas – Agrorural, Agroideas y los Proyectos Especiales -, así como por personal de los gobiernos locales y regionales.

La selección de beneficiarios consiste en la priorización de ciertos productores agropecuarios a partir de una serie de criterios establecidos por la DGA y las unidades ejecutoras involucradas. Concretamente, se establecen grupos beneficiarios conformados por un mínimo de 15 y un máximo de 25 personas. De acuerdo al anexo 2 del PP 0121, estos deben cumplir con los siguientes requisitos: ser un productor agropecuario incluido en algún plan estratégico nacional, regional y/o plan de exportación, estar incluido dentro de algún programa del sector, no haber recibido servicios públicos agrarios, que un porcentaje de su producción este destinada al mercado, no tener como antecedente haber

⁵⁷ Idealmente, deberían revisarse los manuales operativos y lineamientos de ejecución de cada una de las Unidades Ejecutoras y Organismos adscritos al PP 0121; sin embargo, a la fecha de elaboración del presente informe, solo se contó con dicha información para la Unidad Ejecutora Agrorural.

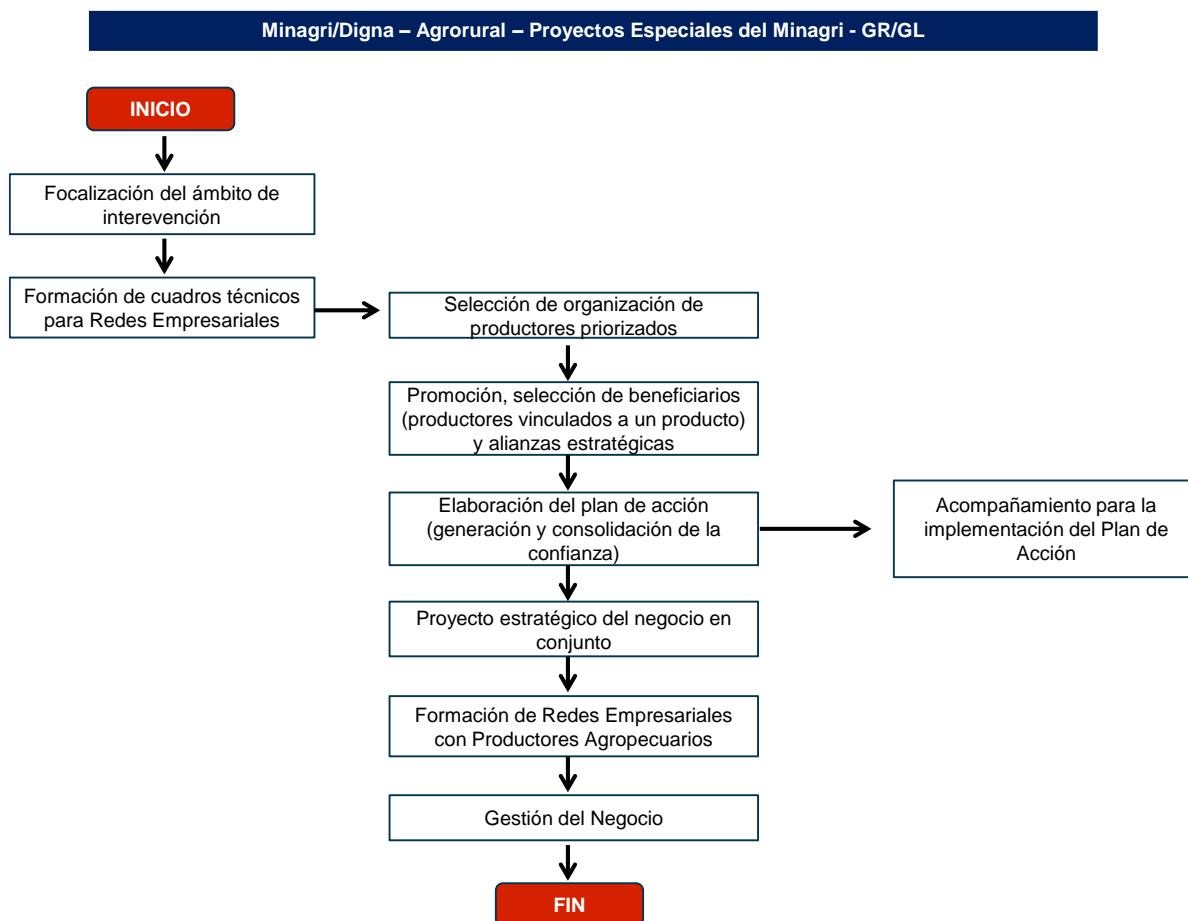
usado mal beneficios similares antes. El tiempo destinado a esta tarea contempla los dos primeros meses de cada año de intervención y tiene a su cargo a la DGA, AGRORURAL, Proyectos Especiales y los Gobiernos Regionales y Locales.

La elaboración del plan de acción consiste, en primer lugar, en brindar a los beneficiarios la identificación de puntos críticos y cuellos de botella dentro de sus modelos de negocio. Luego, se realiza la formación de alianzas, generación de confianza y elaboración de un plan de negocio conjunto entre los actores responsables de la actividad y los productores agropecuarios. Toda esta etapa comprende dos meses de cada año de intervención – el segundo y el tercero – y está a cargo de la DGA, AGRORURAL, Proyectos Especiales y los Gobiernos Regionales y Locales.

La asistencia técnica para la implementación del plan de acción y formación de redes empresariales consiste en brindar acompañamiento para poner en marcha los planes de acción elaborados, y lograr que las organizaciones formadas se consoliden como redes empresariales en un horizonte de cuatro años. El tiempo destinado a esta tarea contempla cuatro meses durante cada año de intervención y tiene a su cargo a la DGA, AGRORURAL, Proyectos Especiales, AGROIDEAS y Gobiernos Regionales y Locales.

De manera adicional a las tareas estipuladas para la formación de redes empresariales de los pequeños y medianos productores agropecuarios, el producto contempla otra subactividad que se realiza de manera paralela y transversal: el acompañamiento para la implementación del Plan de Acción. En concreto, la entidad encargada de esta subactividad es AGRORURAL.

Gráfico 59. Flujo de procesos: Formación de redes empresariales con productores agropecuarios



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
 Elaboración: APOYO Consultoría

Por otro lado, la asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad tiene como objetivo proveer herramientas para que las organizaciones de productores puedan acceder a fondos no reembolsables y a beneficios tributarios, y desde el 2017, tiene como encargado exclusivo a la DGA. Concretamente, primero, se realizan capacitaciones a profesionales y técnicos de los Gobiernos Regionales y Locales, la Dirección Regional Agraria y Agrorural. Luego, se realiza la entrega de la actividad en tres tareas: i) entrenamiento de profesionales, técnicos y productores líderes, ii) asistencia técnica en la elaboración de un plan de negocio, iii) asistencia técnica para acceso a otros incentivos.

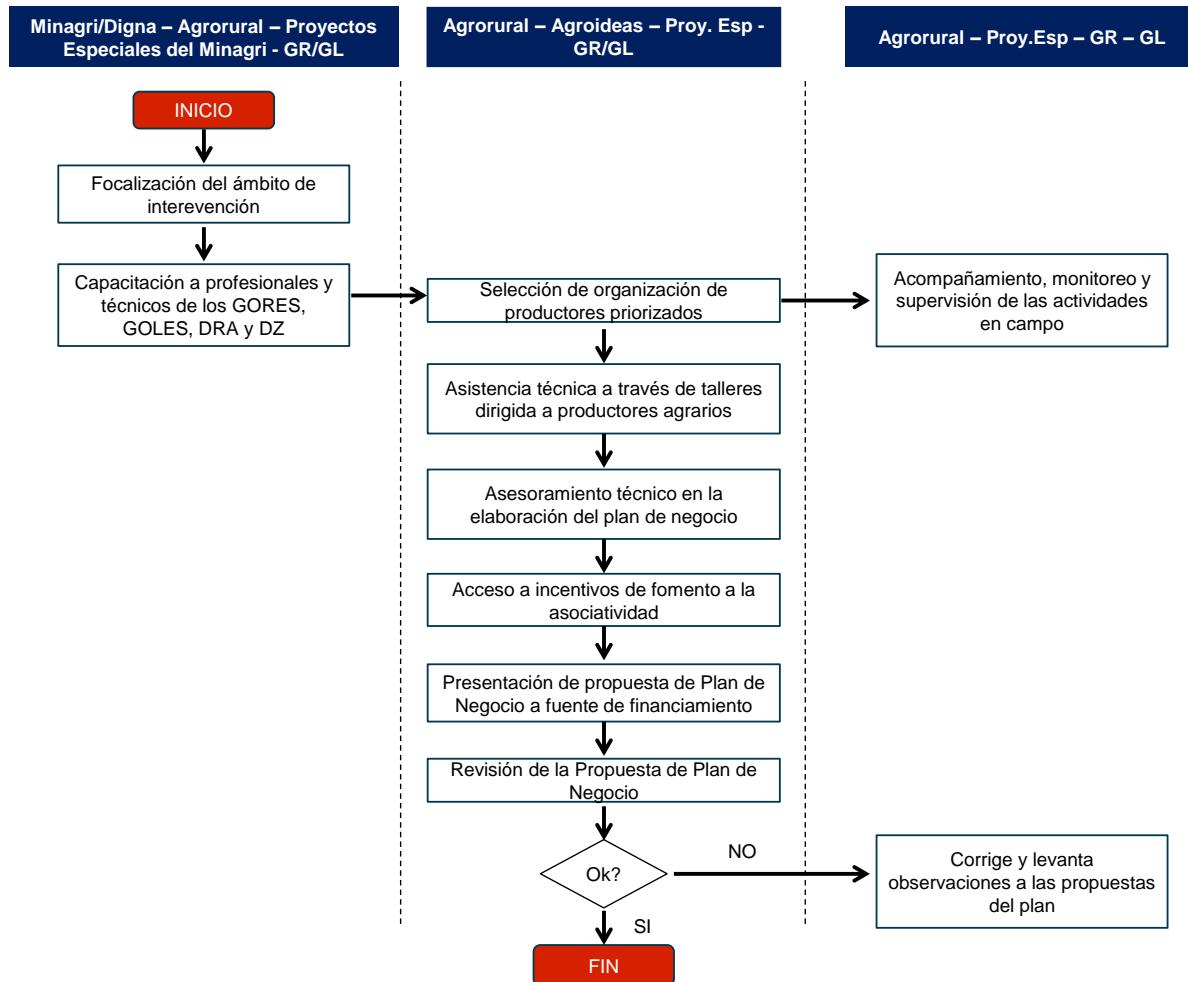
El entrenamiento se realiza a los profesionales y técnicos de las agencias agrarias de las Direcciones Regionales Agrarias, Gobiernos Locales y Direcciones Zonales de Agrorural, y a productores agropecuarios. Dicho entrenamiento busca que las organizaciones de

productores puedan acceder a incentivos de fomento de la asociatividad (fondos concursables). En concreto, un profesional experto en planes de negocio trabaja con los profesionales y técnicos beneficiarios en la elaboración conjunta de un plan de negocio. Las actividades se realizan a lo largo de dos meses de cada año de intervención – el segundo y el tercero - y están a cargo de la DGA.

La asistencia técnica en la elaboración del plan de negocio busca identificar a los pequeños productores integrados a una cadena productiva que recibieron previamente el entrenamiento entregado por la DGA. Dichos grupos, presentan su idea de negocio, y a los mejores se les asigna un profesional que brinde asistencia técnica con sus planes de negocio. Además, los productores que califiquen pueden postular a fondos concursables provistos por Agroideas. Esta tarea tiene asignados ocho meses por cada año de intervención, y fue entregada por Agrorural hasta el 2016.

La asistencia técnica para acceso a otros incentivos consiste en capacitar y proporcionar herramientas a las organizaciones de productores agropecuarios para que puedan acceder a beneficios tributarios o servicios financieros. A partir de la información disponible, no está explicitado ni el encargado directo ni los plazos contemplados para su entrega por cada año de intervención.

Gráfico 60. Flujo de procesos: Asistencia técnica para el acceso a incentivos para la asociatividad



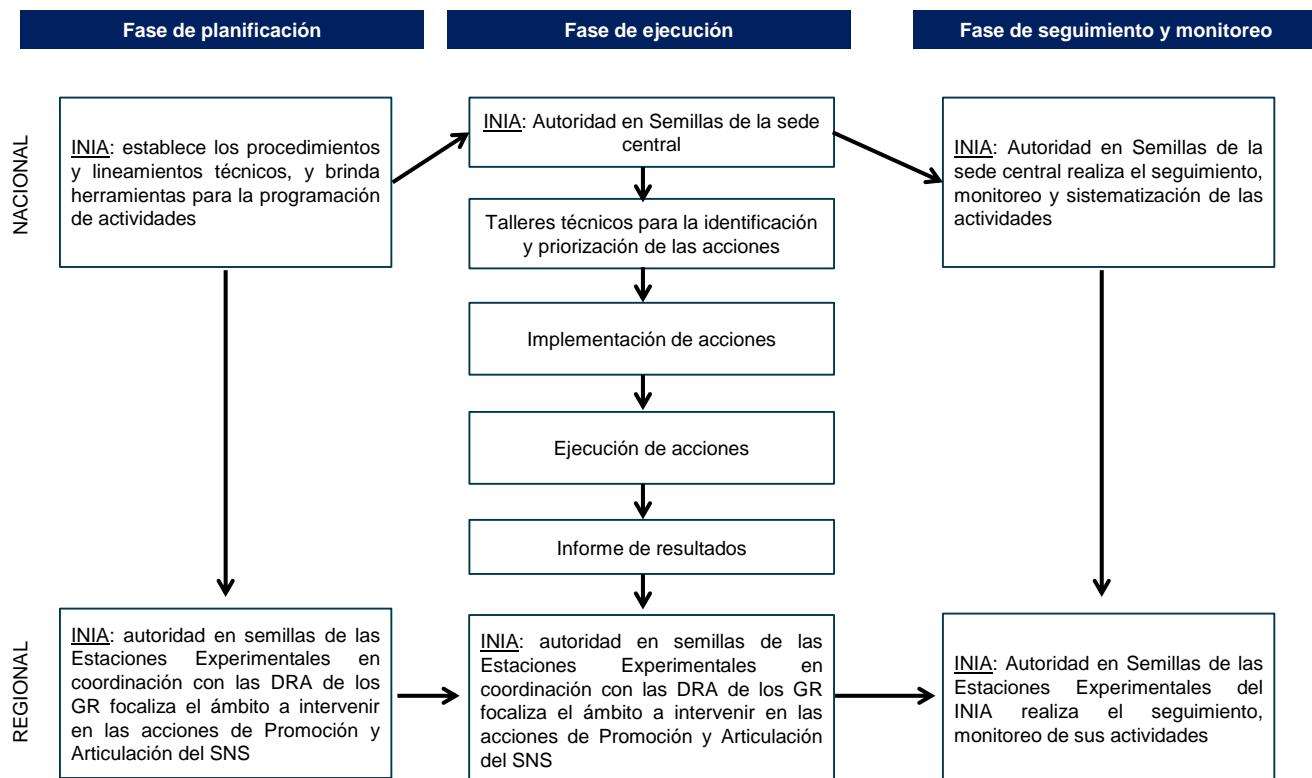
Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

La entrega del producto **3000630 “Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados”** tiene como encargado al INIA. Este consiste en proveer capacitaciones técnicas en materias relacionadas a tecnología agraria. Concretamente, se contemplan siete actividades en la actualidad: i) la regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas, ii) la capacitación en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad, iii) la determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados, iv) el diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios, v) el desarrollo y adaptación de variedades con alta productividad según condiciones agroecológicas y socioeconómicas, vi) el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado y vii) la producción y uso de material genético

de calidad.

La regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas están orientadas a mejorar la disponibilidad, acceso y uso de semillas de alta calidad. La ejecución está a cargo del INIA, a nivel nacional, para definir las normas y reglamentos que rijan la producción, certificación y comercialización de semillas; y a cargo de los Gobiernos Regionales, para las acciones de sensibilización a los productores agropecuarios así como para el fortalecimiento de sus capacidades. A su vez, en una fase de planificación se define la regulación en semillas; en una fase de ejecución, la promoción y articulación del sistema nacional de semillas, el registro oficial de semillas, el servicio de certificación de semillas y el servicio oficial de verificación de la calidad de semillas; y en una fase de seguimiento y monitoreo, se realiza una supervisión de las actividades en semillas.

Gráfico 61. Flujo de procesos: Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas



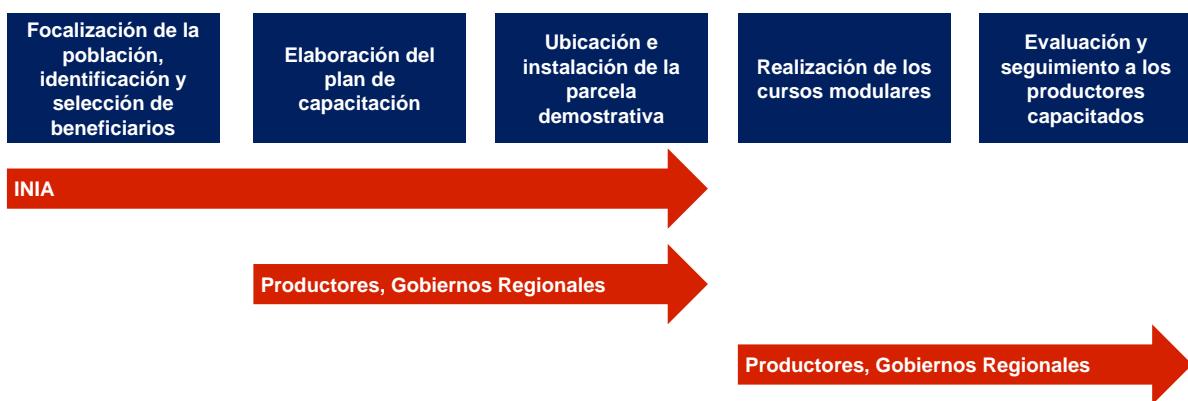
Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria tiene como objetivo hacer capacitaciones mediante cursos modulares, según el ciclo vegetativo de los cultivos o etapa de crecimiento de las crianzas. Para ello, primero se realiza una

focalización de la población y selección de beneficiarios por parte del INIA. Luego, se hacen propiamente las capacitaciones de manera conjunta entre el INIA y los productores y Gobiernos Regionales, así como la ubicación e instalación de una parcela demostrativa en donde se desarrollarán las capacitaciones. Finalmente, los cursos modulares y el seguimiento y capacitación a productores los ejecutan los Gobiernos Regionales.

Gráfico 62. Flujo de procesos: Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria

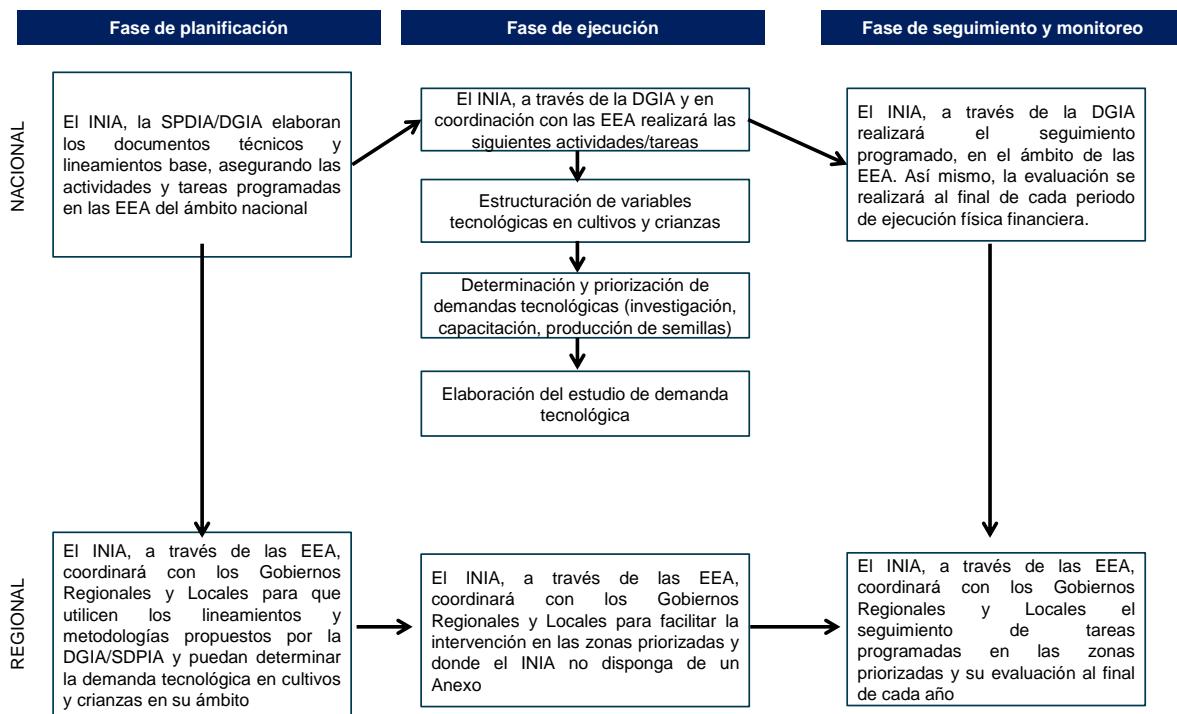


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios se concreta mediante la elaboración de un estudio, hecho por las Estaciones Experimentales Agrícolas (EEA). En específico, los especialistas de la DGIA elaboran los Lineamientos Base del Estudio y en coordinación con la Unidad de Gestión de Innovación Agraria y los especialistas de las EEA ejecutan las metodologías de trabajo a realizar. Entre estas se encuentra la capacitación de los coordinadores de las UGIA/EEA, un taller para identificar y priorizar cultivos y crianzas, un trabajo grupal con especialistas de la cadena productiva de cultivo o crianza priorizado, encuestas dirigidas a la población objetivo de productores, una sistematización de los resultados por las EEA y un estudio final.

Gráfico 63. Flujo de procesos: Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados”

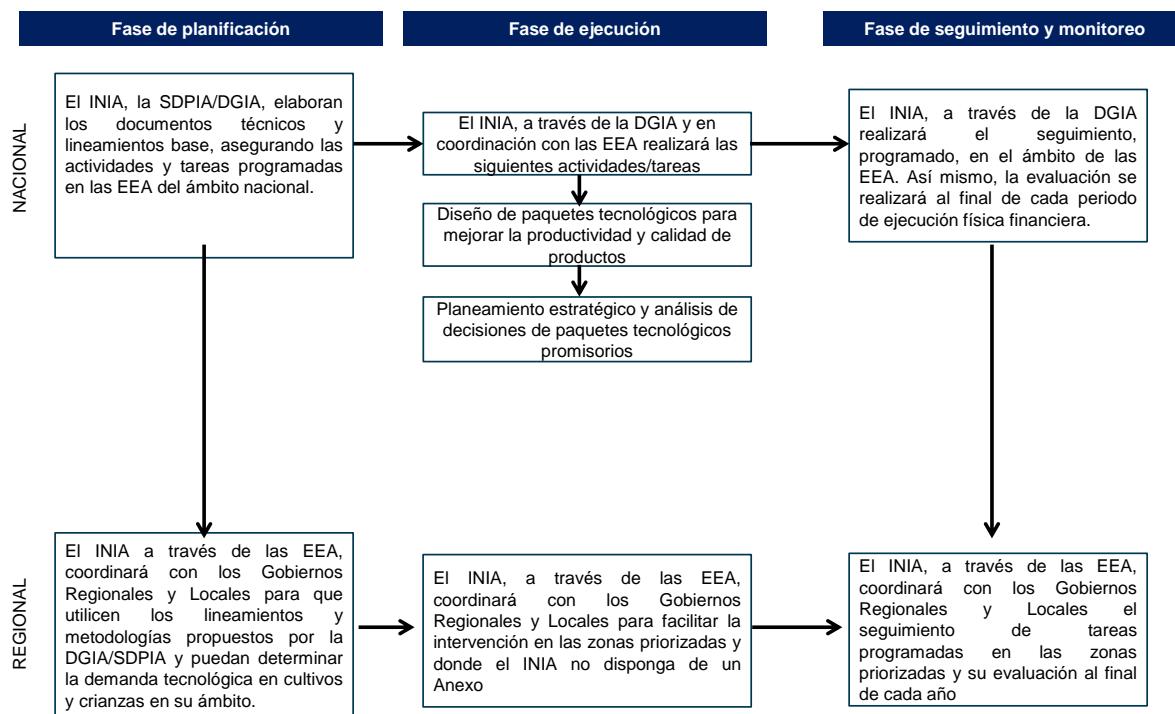


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

El diseño de paquetes tecnológicos adaptados a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de los pequeños productores agropecuarios está a cargo del INIA, mediante la Dirección de Innovación Agraria (DGIA) en coordinación con las EEA. Puntualmente, aborda en una fase de planificación una elaboración y mejora de los lineamientos base del estudio de paquete tecnológico y un taller de capacitación a los coordinadores de UGIA/EEA. Luego, en una siguiente fase, una ejecución de actividades para elaborar el diseño de paquetes tecnológicos de cultivos y crianzas, un planeamiento estratégico de implementación y adopción del paquete tecnológico. En última instancia, se hace un seguimiento a los productores agropecuarios y se elabora un estudio final.

Gráfico 64. Flujo de procesos: Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y cianzas priorizados



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

El desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y cianzas priorizados tiene como encargado concreto dentro del INIA a la Dirección de Desarrollo Tecnológico Agrario (DDTA), quien es la entidad responsable de formular y ejecutar las actividades de investigación de manejo agronómico. Concretamente, se realizan las siguientes tareas: i) focalización de la intervención e identificación y selección de los cultivos o cianzas a trabajar, ii) elaboración del plan de investigación en manejo agronómico, iii) realización de las investigaciones, iv) validación técnica-económica y liberación de la tecnología de manejo.

Gráfico 65. Flujo de procesos: Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La producción y uso de material genético de alta calidad consiste en producir semillas, plantones y reproductores de calidad genética en el campo, según la legislación vigente de semillas y normatividad interna de cultivares, especies y/o razas mejoradas liberados por el INIA. Se busca fortalecer la productividad de los cultivos y crianzas de los productores agropecuarios, con el fin de masificar el uso de material genético de calidad. Puntualmente, se llevan a cabo las siguientes tareas: i) focalización de la población, identificación y selección de beneficiarios, ii) elaboración del plan de producción, iii) ubicación e instalación de los campos de producción de semillas, plantones y reproductores de calidad genética, iv) realización de los procesos de producción de semillas, plantones y reproductores de calidad genética en campos de productores.

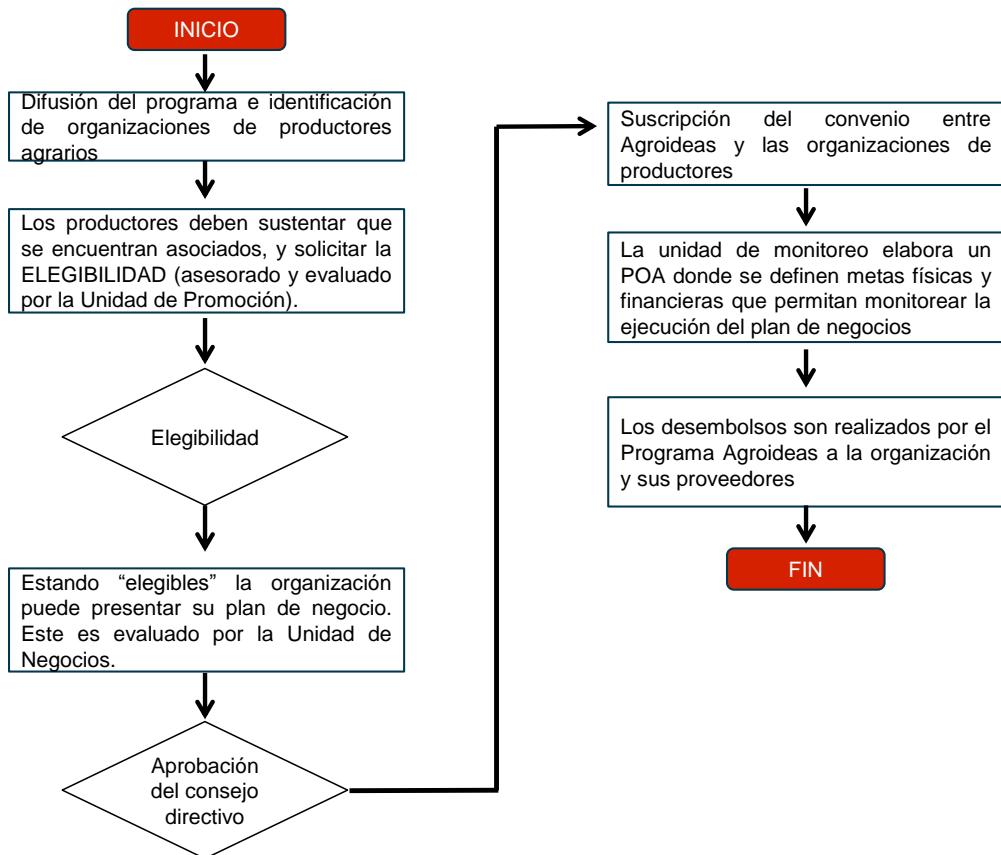
El **producto 3000632 “Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales”** incluye servicios de capacitación en educación financiera y asistencia para promover el acceso a servicios y productos financieros, así como, cobertura para el seguro agropecuario y financiamiento reembolsable y no reembolsable de iniciativas presentadas por pequeños productores. Concretamente, se contemplan cuatro actividades: i) asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de los instrumentos de gestión de financiamiento reembolsable o no reembolsable, ii) capacitación a productores en alfabetización financiera, iii) asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgo, iv) fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario (FOGASA).

La asesoría técnica y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de instrumentos de gestión consiste en el cofinanciamiento de Planes de Negocios de organizaciones de productores agropecuarios y de pedidos de reconversión agropecuaria, siendo ambas tareas ejecutadas por Agroideas.

El cofinanciamiento de Planes de Negocios de organizaciones de productores agropecuarios requiere que los productores sustenten que estén asociados para solicitar elegibilidad y luego presenten su plan de negocio, para que sea aprobado por un consejo directivo de Agroideas. Posteriormente, una unidad de monitoreo de Agroideas elabora un

POA, donde define metas físicas y financieras para hacer seguimiento a la ejecución del plan de negocios. Finalmente, se hace una transferencia a las organizaciones beneficiadas por parte de Agrobanco

Gráfico 66. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de planes de negocio de organizaciones de productores agropecuarios



Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

Por su parte, los pedidos de reconversión productiva agropecuaria siguen un proceso análogo al del cofinanciamiento de los planes de negocio originales, tal como se puede apreciar en el siguiente flujograma:

Gráfico 67. Flujo de procesos: Asesoramiento técnico y financiamiento a las organizaciones de productores para pedidos de reconversión productiva agropecuaria

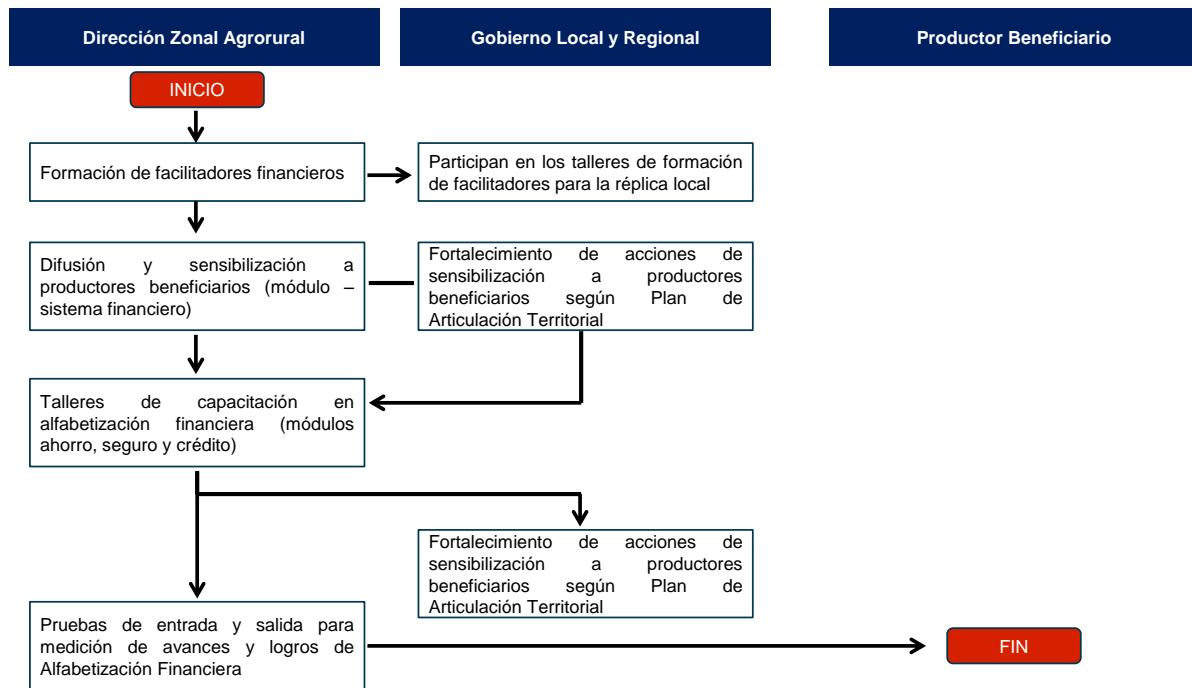


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La capacitación a productores en alfabetización financiera tiene como objetivo fortalecer las capacidades de los productores sobre el sistema financiero, gestión financiera y los servicios disponibles que les permitan tomar decisiones financieras adecuadas y el aprovechamiento de oportunidades económicas en el campo, mediante la alfabetización financiera, que contiene mecanismos de transferencia de riesgo (seguros, así como módulos de ahorro y crédito. Para ello, la Dirección Zonal de Agrorural se encarga de la formación de facilitadores financieros, la difusión y sensibilización a productos beneficiarios, los talleres de capacitación en alfabetización financiera y pruebas de entrada y salida para evaluar los logros de los beneficiarios; mientras que los Gobiernos Locales y Regionales participan de estos talleres y hacen un seguimiento de las acciones de capacitación y sensibilización.

Gráfico 68. Flujo de procesos: Capacitación a productores en alfabetización financiera

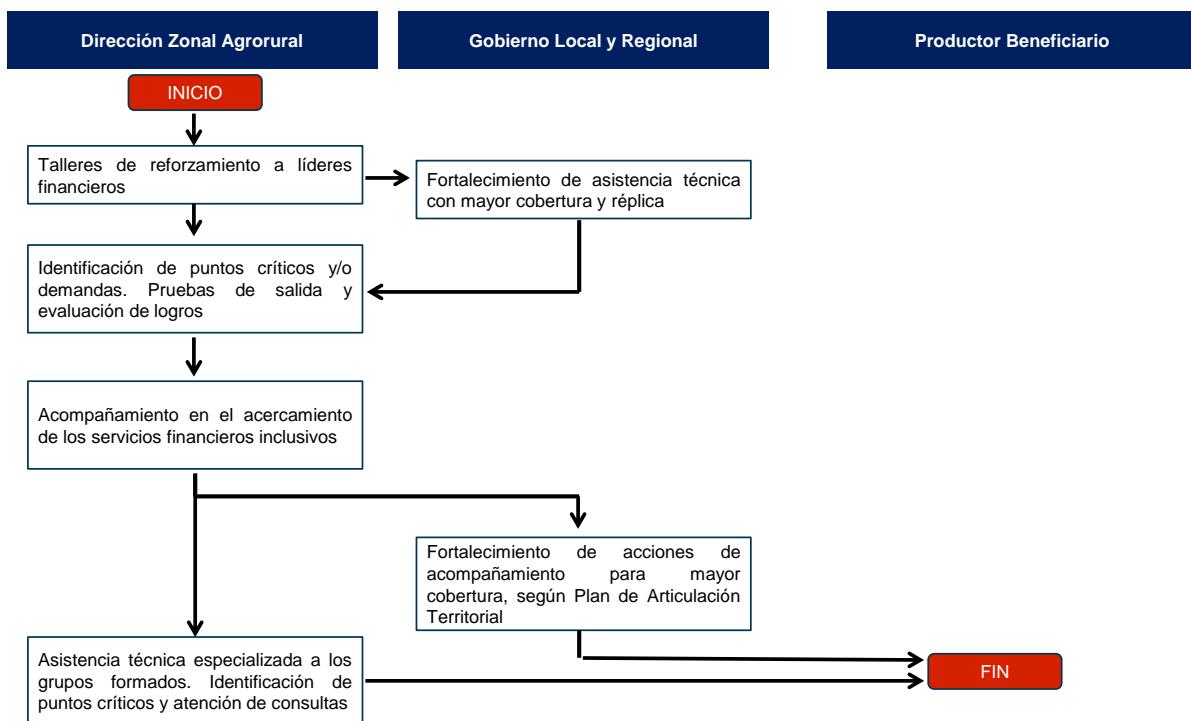


Fuente: Anexo 2 del PP 0121

Elaboración: APOYO Consultoría

La asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos crediticios es ejecutada por Agrorural y los Gobiernos Regionales y Locales. Concretamente, se desarrollan talleres a cargo de un facilitador financiera, con el objetivo de fortalecer las habilidades financieras y promover el uso de servicios financieros de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Estos se encuentran a cargo de Agrorural, cuyo equipo técnico luego es encargado de la identificación de puntos críticos, el acompañamiento en el proceso a los beneficiarios y una asistencia técnica a los grupos formados. Mientras tanto, los Gobiernos Locales y Regionales, de manera paralela, realizan acciones de seguimiento.

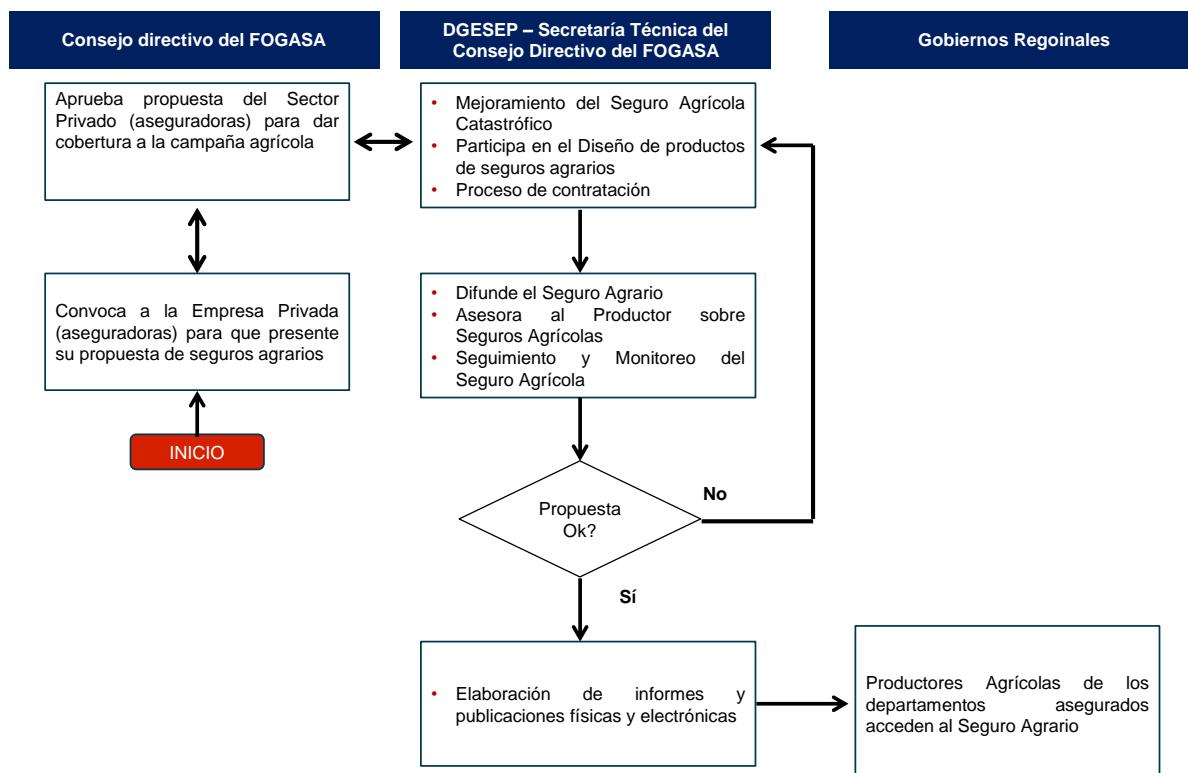
Gráfico 69. Flujo de procesos: Asistencia técnica para la gestión de financiera y de riesgos



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El FOGASA tiene como objetivo impulsar el desarrollo y consolidación de los mecanismos de prevención y protección de los productores agropecuarios ante los riesgos que enfrenta su actividad, mediante la gestión de alianzas público privadas. Para ello, dentro de sus funciones se encuentra el cofinanciamiento de la prima del Seguro Agropecuario. Los terceros encargados son la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política (DGESEP), que tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Consejo Directivo del FOGASA; Agrorural, cuyo equipo técnico garantiza el registro y verificación de padrón de beneficiarios, así como los reportes de aviso de siniestro; y los Gobiernos Regionales, cuya función es apoyar al MINAGRI en la promoción del acceso a los seguros agrarios comerciales mediante un aporte presupuestal al FOGASA y acompañamiento de los agentes agrarios en la evaluación de siniestros, validación de los padrones de productores indemnizados.

Gráfico 70. Flujo de procesos: Fondo de garantía para el campo y del seguro agropecuario (FOGASA)



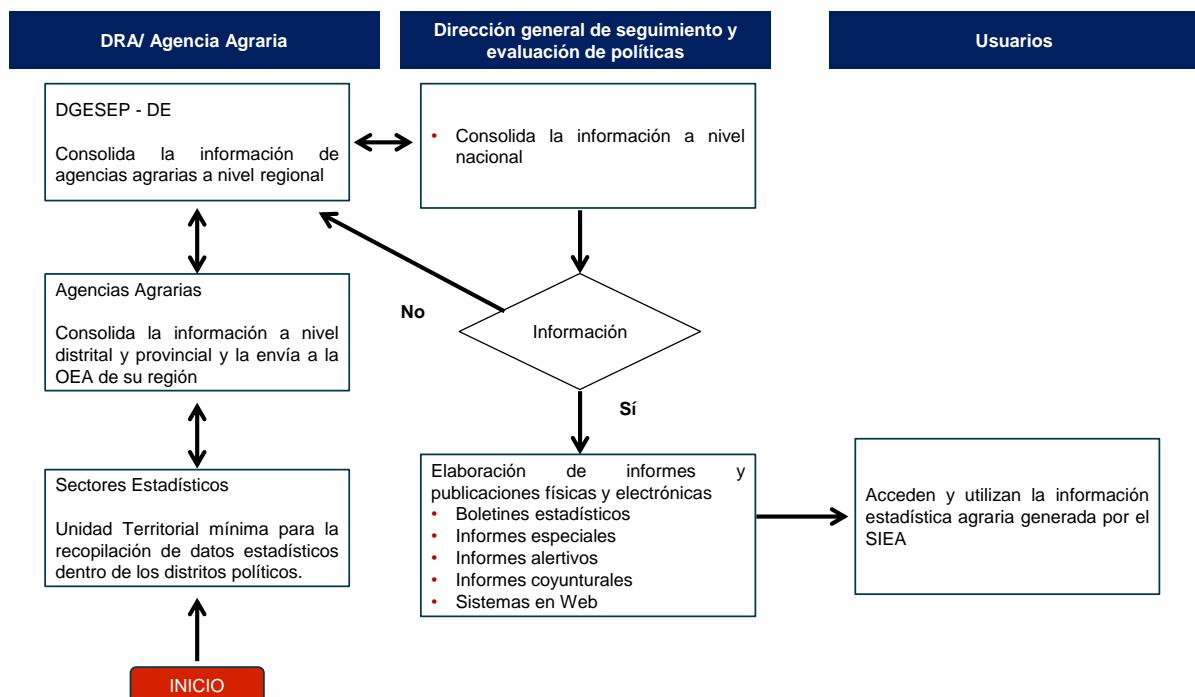
Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El producto **3000633 “Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria”** tiene como objetivo generar y administrar un sistema de información de mercado para producir estadísticas básicas por ámbitos políticos y administrativos del sector en forma organizada y articulada. Entre los instrumentos informativos que se busca que estén al alcance de los productores se encuentran información de insumos y servicios agropecuarios – disponibilidad y precios -, información de comercio interno de productos agrícolas y agroindustriales, información de producción en empresas agroindustriales, entre otros. En particular, la entrega de este producto cuenta actualmente con dos productos: i) generación y administración del sistema de información de mercados, ii) difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores.

La generación y administración del sistema de información de mercados tiene como objetivo implementar un sistema de información de mercados para producir estadísticas básicas por ámbitos políticos y administrativos del sector en forma organizada y articulada. Esta actividad está a cargo de la DGA, la DRA y la Dirección General de Seguimiento y

Evaluación de Políticas. Específicamente, se recopilan los datos a nivel distrital y luego se van consolidando a través de diferentes instancias hasta concretar una recopilación a nivel nacional. Algunas de las temáticas abordadas incluyen: intenciones de siembra, comportamiento de los precios, suelos, clima y aguas, etc.

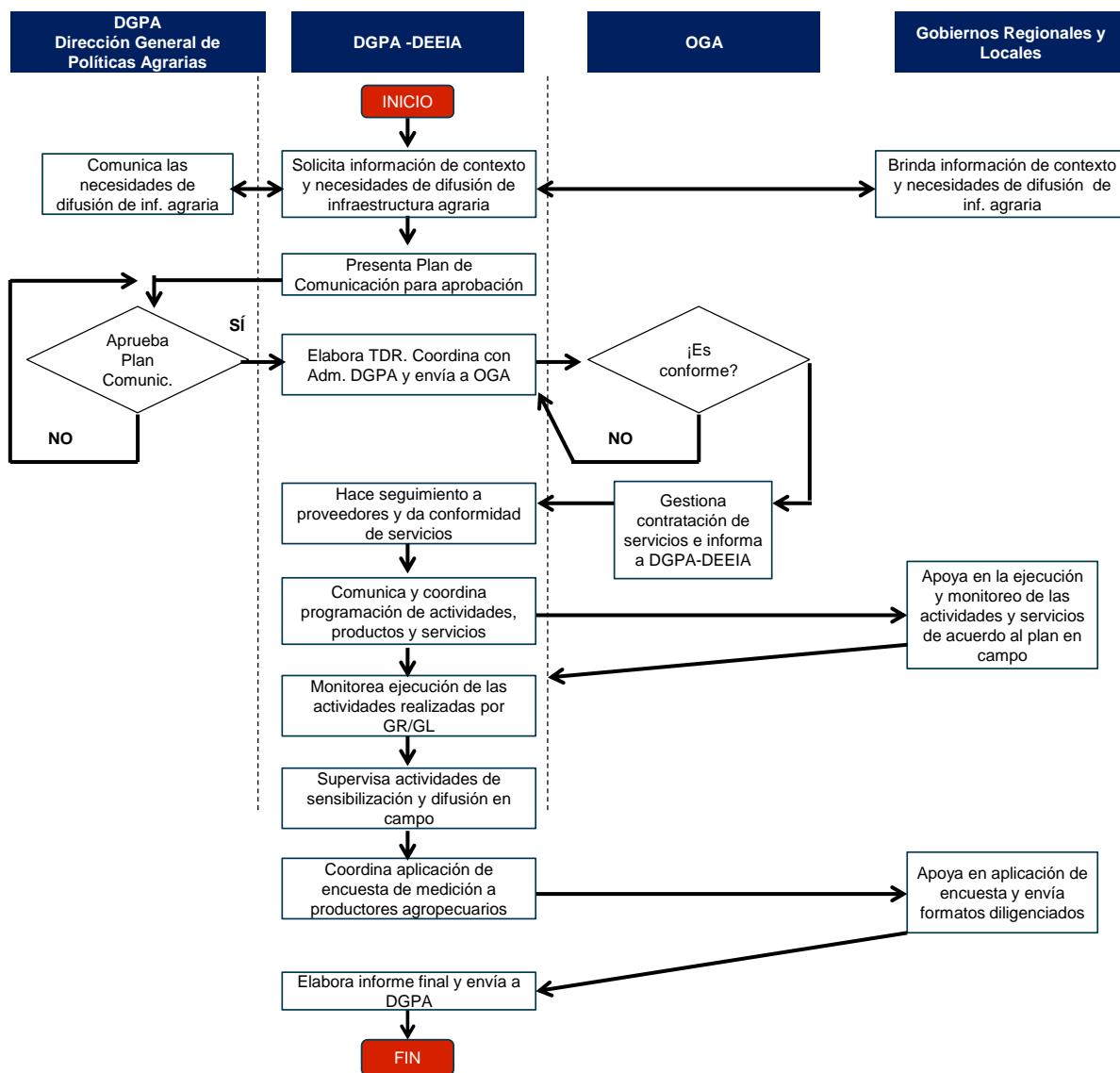
Gráfico 71. Flujo de procesos: Generación y administración del sistema de información de mercados



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

La difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores está orientada a la intervención comunicacional del producto. En otras palabras, se refiere a sensibilizar a los productores agropecuarios sobre el valor de tener acceso a información agraria y difundir el uso de los productos y servicios de lo mismo disponibles para ellos. Para ello, se realizan talleres de sensibilización agraria en donde se abordan temas como la capacidad de negociación y el aprovechamiento de oportunidades comerciales que provienen de tener mayor acceso a información. Las tareas concretas de la actividad son ejecutadas por la DGPA, que se encarga de la difusión de la información y solicitud de la información, la OGA, que realiza servicios de contratación, y los Gobiernos Regionales y Locales, que proveen la información agraria que tengan disponible.

Gráfico 72. Flujo de procesos: Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El producto 3000634 “Productores agropecuarios organizados participan en eventos de promoción comercial y realizan negocios” trata sobre la promoción y comercialización de los bienes ofertados por los productores agropecuarios a través de ferias comerciales y acceso a servicios de información de oportunidades de negocio. Actualmente, la unidad ejecutora encargada es AGRORURAL y entrega el producto mediante eventos de articulación comercial, nacional, regional, local y de agroexportación.

Los eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agroexportación se realizan mediante: i) ferias en las cuales los pequeños y medianos productores agropecuarios pueden promocionar sus productos, contactar compradores y proveedores, conocer los productos de las empresas competidoras y conocer las tendencias del mercado, nuevos canales de distribución y segmentos del mercado; ii) una rueda de negocios, que establece fechas de reunión entre productores y potenciales compradores; iii) una misión comercial, que es el desplazamiento de productores durante un tiempo determinado hacia el encuentro con potenciales compradores – locales o extranjeros; iv) un día nacional, que es una fecha establecida mediante un dispositivo legal dedicada al desarrollo de actividades para la promoción del consumo de un producto agrario. Las entidades encargadas son AGRORURAL, durante todo el proceso de la actividad, y la DGA, durante el desarrollo de los eventos de promoción comercial.

Gráfico 73. Flujo de procesos: Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agro exportación

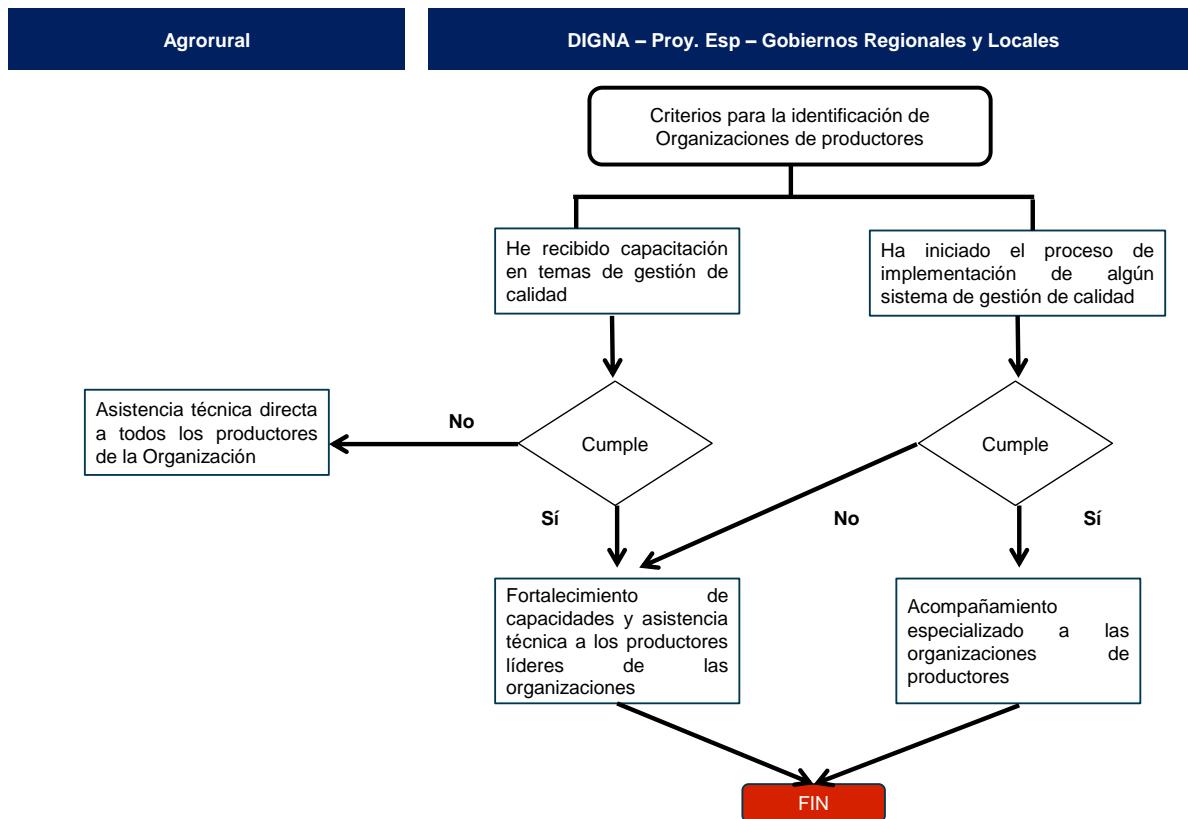


Fuente: Anexo 2 del PP 0121
Elaboración: APOYO Consultoría

El producto **3000675 “Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de la calidad BPA/BPP implementados”** trata sobre la provisión de asistencia técnica y acompañamiento especializado a pequeños y medianos productores agropecuarios, de forma tal que cumplan con los estándares de calidad necesarios para certificar sus productos. Actualmente, se realizan dos actividades para la entrega del producto: i) asistencia técnica a productores en escuelas de campo, ii) certificación en sistemas de calidad.

La asistencia técnica a productores en escuelas de campo trata sobre los estándares que deben cumplir estos productores de forma tal que puedan certificar sus productos. Los encargados de la actividad son Agrorural, quien provee los asistentes técnicos, y la DGA junto con los Gobiernos Regionales y Locales, y algunos proyectos especiales, los cuales determinan qué productores deben ser los beneficiarios.

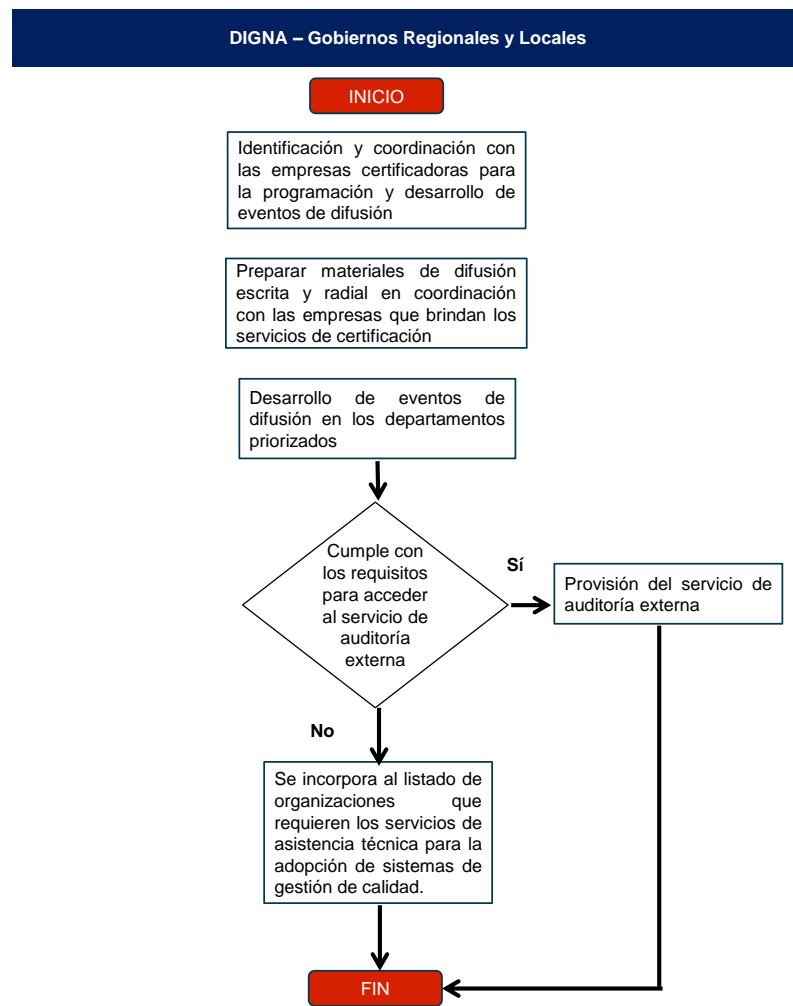
Gráfico 74. Flujo de procesos: Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
 Elaboración: APOYO Consultoría

La certificación en sistemas de calidad comprende el desarrollo de eventos de sensibilización mediante la difusión de información para promover la adopción de sistemas de gestión de calidad. Los encargados de esta actividad son la DGA, en conjunto con los Gobiernos Regionales y Locales, quienes en primera instancia coordinan con las empresas certificadoras para que participen de los mencionados eventos de sensibilización. Luego, se encargan de preparar el material que será difundido y organizan propiamente los eventos de sensibilización. Finalmente, registran a los productores que tras la actividad pueden pasar a conformar la lista de aquellos que certifican adecuadamente sus productos.

Gráfico 75. Flujo de procesos: Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP y orgánicos



Fuente: Anexo 2 del PP 0121
 Elaboración: APOYO Consultoría

2.1.2.3 Afiliación de beneficiarios (Contenido 12)

La afiliación de beneficiarios es el proceso mediante el cual los potenciales beneficiarios acreditan el cumplimiento de ciertos requisitos para acceder a una determinada intervención. Dado que la población potencial y objetivo de los PP 0118 y PP 0121 está definida de manera distinta, debería esperarse que los criterios estipulados para la afiliación de beneficiarios también lo sean.

A partir de la población objetivo del PP 0118, se describen los **criterios de priorización** de los beneficiarios en función de la disponibilidad presupuestal anual. Como se mencionó, la población objetivo del PP 0118 asciende a 11, 191 centros poblados (533, 962 hogares rurales pobres). De acuerdo al Plan Operativo Institucional 2017 del FONCODES, con el fin de priorizar la atención en estos centros poblados, se utilizaron los siguientes criterios:

- CCPP de distritos con pobreza igual o mayor al 40% (según el Mapa de Pobreza 2013).⁵⁸
- CCPP con una tasa de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (1 NBI) igual o mayor a 60%.

En cuanto al primer criterio, como se mencionó en la sección de diseño, se busca la articulación entre los beneficiarios del PP 0118 y el Programa JUNTOS, con el fin de potenciar la complementariedad entre ambas intervenciones. Por esta razón, el primer criterio de priorización es el mismo criterio de priorización geográfica empleada por JUNTOS. Con respecto al segundo criterio, se destaca la mayor cantidad de población considerada priorizada, en el sentido que en el año 2016 se consideraba solo a los centros poblados con una tasa de hogares de con al menos una NBI igual o mayor a 75%.⁵⁹ Ello se justifica en la mayor asignación presupuestal para el PP 0118 para llegar a más hogares.

Así, a partir del primer criterio se toman distritos a ser priorizados en línea con el Programa JUNTOS, mientras que el segundo es un criterio para discriminar a nivel de centro poblado. Aplicados estos criterios, se obtiene un ámbito de **5, 226 centros poblados priorizados** para el periodo 2017-2020.

Luego, se procede a definir qué centros poblados son elegibles para constituir los NE y por lo tanto recibir la intervención. Así, el jefe de la UT determina **criterios de selección** de centros poblados a intervenirse en un año determinado.⁶⁰ Por ejemplo, para el año 2017, se consideraron los siguientes criterios:

- Centros poblados de distritos más pobres de acuerdo a su posición dentro del

⁵⁸ Se toma a los distritos del puesto 1 al 1027 del ranking de pobreza obtenido a partir del Mapa de Pobreza 2013.

⁵⁹ Plan Operativo Institucional 2016 de FONCODES.

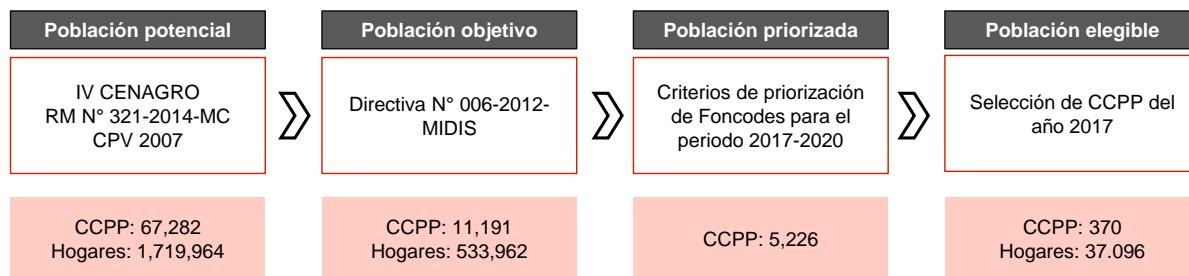
⁶⁰ Fuente: “Sensibilización, selección de CCPP y conformación de los NEC del Proyecto Haku Wiñay”.

Mapa de Pobreza 2013.

- Centros poblados en los distritos en donde FONCODES aún no ha intervenido.
- Criterios específicos (cercanía entre centros poblados, accesibilidad, indicadores básicos).

Así, la población elegible del PP 0118 para el año 2017 consiste en 370 centros poblados, lo que equivale a 37,096 hogares.⁶¹

Gráfico 76. Población elegible para el año 2017



Fuente: Anexo 2 del PP 0118, POI FONCODES 2017

Elaboración: APOYO Consultoría

Sobre la base de los centros poblados a elegirse, se seleccionan los hogares a ser atendidos. A nivel de producto, la selección de hogares en el Producto 1 considera los criterios:

- Cuenten con activos productivos;
- Muestren interés en participar en el proyecto, lo cual implica el compromiso de aportar mano de obra, materiales locales y destinar sus tierras para el establecimiento de parcelas y módulos demostrativos.

Por su parte, para la selección de iniciativas de emprendimientos relacionados al Producto 2, se considera a los hogares que han recibido como mínimo el 80% de sesiones de asistencia técnica orientada al mercado. A continuación se presenta la asignación de beneficiarios por producto:

⁶¹ De acuerdo con la Reformulación del Plan Operativo Institucional de FONCODES, se han reformulado las metas para el año 2017. Así, el Producto 1 ahora considera como meta 38,625 hogares, mientras que el Producto 2 tiene como meta 3,092 emprendimientos.

Cuadro 27. Distribución de los CCPV elegibles, por año y departamento (Producto 1 – PP 0118)

Departamento	2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	2018 ^{/1}	2019 ^{/1}	2020 ^{/1}
Amazonas	-	13	13	7	12	15	15	15	15
Ancash	-	8	21	18	4	28	19	19	19
Apurímac	-	3	14	4	-	22	15	15	15
Arequipa	-	-	-	3	-	-	15	15	15
Ayacucho	-	4	12	15	12	41	19	19	19
Cajamarca	-	3	9	27	27	53	19	19	19
Cusco	-	13	18	10	8	19	15	15	15
Huancavelica	4	13	19	23	12	8	15	15	15
Huánuco	-	4	4	32	4	16	15	15	15
Ica	-	-	-	-	-	-	15	15	15
Junín	-	11	18	24	12	16	16	16	16
La Libertad	-	1	7	12	16	18	16	16	16
Lambayeque	-	-	-	4	8	-	15	15	15
Lima	-	-	9	3	-	-	15	15	15
Loreto	-	20	-	24	18	16	15	15	15
Madre de Dios	-	-	-	-	-	-	15	15	15
Moquegua	-	-	-	-	-	-	15	15	15
Pasco	-	-	11	12	7	20	15	15	15
Piura	-	9	15	31	24	27	15	15	15
Puno	-	11	9	40	20	25	15	15	15
San Martín	-	-	13	15	24	46	19	19	19
Tacna	-	-	8	3	4	-	15	15	15
Tumbes	-	-	-	-	-	-	15	15	15
Ucayali	-	-	-	-	-	-	15	15	15
Total	4	113	200	307	212	370	378	378	378

*Corresponde a "Mi Chacra Productiva"

1/ Proyectado en función de la asignación presupuestal del 2017.

Fuente: Anexo 2 del PP 011

Elaboración: APOYO Consultoría

Cuadro 28. Distribución de los hogares elegibles, por año y departamento (Producto 1 – PP 0118)

Departamento	2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	2018 ^{/1}	2019 ^{/1}	2020 ^{/1}
Amazonas	-	1261	1192	800	1200	4163	1511	1511	1511
Ancash	-	720	2271	1697	400	1766	1889	1889	1889
Apurímac	-	396	1654	452	-	1599	1511	1511	1511
Arequipa	-	-	-	397	-	-	1511	1511	1511
Ayacucho	-	400	1630	1630	1224	3922	1889	1889	1889
Cajamarca	-	259	1045	3233	3260	6964	1889	1889	1889
Cusco	-	1443	2076	1202	763	1588	1510	1510	1510
Huancavelica	365	1427	2080	2464	1200	800	1510	1510	1510
Huánuco	-	528	405	3627	400	1600	1510	1510	1510
Ica	-	-	-	-	-	-	1510	1510	1510
Junín	-	1,055	1723	2609	1200	1083	1510	1510	1510
La Libertad	-	80	665	1102	1600	1589	1510	1510	1510
Lambayeque	-	-	-	403	708	-	1511	1511	1511
Lima	-	-	1232	400	-	-	1511	1511	1511
Loreto	-	3069	-	3970	2000	1600	1511	1511	1511
Madre de Dios	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Moquegua	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Pasco	-	-	1266	1315	712	1990	1511	1511	1511
Piura	-	1037	1728	3167	2350	2550	1511	1511	1511
Puno	-	1136	889	4000	2000	2454	1511	1511	1511
San Martín	-	-	1621	2030	2400	3428	1889	1889	1889
Tacna	-	-	920	400	400	-	1511	1511	1511
Tumbes	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Ucayali	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Total	365	12,811	22,397	34,898	21,817	37,096	37,770	37,770	37,770

*Corresponde a "Mi Chacra Productiva"

1/ Proyectado en función de la asignación presupuestal del 2017.

Fuente: Anexo 2 del PP 011

Elaboración: APOYO Consultoría

Cuadro 29. Distribución de los hogares en emprendimientos elegibles, por año y departamento (Producto 2 – PP 0118)

Departamento	2014	2015	2016	2017	2018^{/1}	2019^{/1}	2020^{/1}
Amazonas	536	360	540	1665	378	378	378
Ancash	1022	764	180	706	471	471	471
Apurímac	744	203	-	640	378	378	378
Arequipa	-	179	-	-	378	378	378
Ayacucho	734	734	551	1569	471	471	471
Cajamarca	470	1455	1467	2786	471	471	471
Cusco	934	541	343	635	378	378	378
Huancavelica	936	1109	540	320	378	378	378
Huánuco	183	1632	180	640	378	378	378
Ica	-	-	-	-	378	378	378
Junín	775	1174	540	433	378	378	378
La Libertad	299	496	720	636	378	378	378
Lambayeque	-	180	319	-	378	378	378
Lima	554	180	-	-	378	378	378
Loreto	-	1786	900	640	378	378	378
Madre de Dios	-	-	-	-	378	378	378
Moquegua	-	-	-	-	378	378	378
Pasco	570	592	320	796	378	378	378
Piura	778	1425	1058	1020	378	378	378
Puno	400	1080	900	982	378	378	378
San Martín	730	914	1080	1370	470	470	470
Tacna	414	180	180	-	378	378	378
Tumbes	-	-	-	-	378	378	378
Ucayali	-	-	-	-	378	378	378
Total	10,079	14,984	9,818	14,838	9,443	9,443	9,443

1/ Proyectado en función de la asignación presupuestal del 2017.

Fuente: Anexo 2 del PP 011

Elaboración: APOYO Consultoría

En lo que respecta al PP 0121, participan como entidades involucradas Agrorural, Agroideas, INIA, Serfor y Sierra y Selva Exportadora. Por ello, se debería corroborar que en los lineamientos de ejecución de cada una de ellas se estipulen criterios de selección que tengan un correlato con lo definido en el Anexo 2. Por limitaciones en la disponibilidad de información, tan solo se ha analizado la afiliación de beneficiarios para Agrorural y Agroideas.

De acuerdo con los lineamientos de ejecución de Agrorural del 2017 para el PP 0121, los ámbitos de intervención para las actividades fueron los departamentos de Cusco, Ancash, Apurímac, Huánuco, Cajamarca, Lima, Puno y Arequipa y para los proyectos los departamentos de Junín y San Martín y otras regiones según disponibilidad presupuestal.

En cuanto a la selección de beneficiarios de Agrorural, se establecieron los siguientes criterios de selección:

- Pequeños y medianos productores organizados que forman parte de la cadena productiva agropecuaria
- Productores con residencia en la localidad mínimo de 06 meses, que asegure la sostenibilidad de las actividades
- Productores con unidades agropecuarias tales como: cultivos mayores a 0.5 hectáreas y menores a 10 hectáreas, y crianza mayores a 10 unidades y menores a 150 unidades
- Productores que cuentan con unidades agropecuarias con disponibilidad de agua para riego para los cultivos y pastos cultivados para crianza en las zonas de intervención
- Productores que no tengan relación de parentesco con el personal de Agrorural

Estos criterios de selección mantienen algunas discrepancias con los criterios de definición de la población potencial en el Anexo 2 del 2017, en concreto, en lo que respecta a la extensión territorial. Así, mientras que el Anexo 2 sugiere que los pequeños y medianos productores agropecuarios deben tener una extensión territorial máxima según la región, no se establece nunca un umbral de extensión mínima. Si bien se menciona que se excluyen a las economías de subsistencia, tampoco se especifica claramente que extensión territorial deben tener estas. No obstante, esta discrepancia se corrige con los nuevos criterios de definición de población potencial estipulados en el Anexo 2 del 2018. Quedaría pendiente corroborar la consistencia de los mismos con los lineamientos de ejecución del 2018 de AGRORURAL, cuando estos sean disponibles.

Dado que la presente consultoría evalúa al PP 0118 en conjunto con el PP 0121, se estableció que, para que haya concordancia entre los programas, las poblaciones atendidas deberían constituir grupos excluyentes. No obstante, el PP 0118 define a las economías de subsistencia como los hogares rurales con unidades agropecuarias que tengan una extensión territorial menor o igual a 1.3 hectáreas. En este sentido, habría una población que estaría siendo atendida por ambos programas presupuestales, únicamente

bajo el criterio de la extensión territorial: aquella con unidades agropecuarias entre 0.5 hectáreas y 1.3 hectáreas de extensión.

Como fue tratado en APOYO (2016)⁶², el proceso de afiliación contemplado en el marco de Agroideas, este se denomina elegibilidad, ya que constituye la primera etapa en el proceso de postulación a los incentivos que el Programa ofrece. De acuerdo con los formuladores y los beneficiarios, aunque es difícil recabar toda la información solicitada (en particular las copias de los DNI y las acreditaciones de tenencia de parcelas) creen que es necesario entregarlas para legitimar su seriedad e interés en postular a Agroideas. Por el contrario, a nivel de UR sí han tenido problemas en relación con DNI vencidos y miembros que no comunican su condición de morosidad. Sin embargo, son casos aislados y normalmente subsanables.

Según los actores clave entrevistados, es el proceso de elegibilidad el que incentiva la formalización de las OPA más que el propio incentivo a la asociatividad cuyo monto es muy bajo en comparación con los costos de formalización. Sin embargo, los documentos presentados deben ser evaluados porque de ellos dependerá si la OPA cuenta con la estructura interna necesaria para la implementación exitosa de un plan de negocios. De acuerdo con los gerentes y coordinadores entrevistados, no se logrará la sostenibilidad de los resultados del Programa si no se fortalece a las OPA más allá de sus metas comerciales o productivas.

Agroideas contribuye al fortalecimiento de las OPA a través del incentivo para la gestión y para adopción de tecnología pues estas deben establecer mecanismos de coordinación interna y de rendición de cuentas desde su postulación hasta la implementación y monitoreo del plan de negocios. En el caso del plan de negocio de tecnología, en particular, las OPA valoran la posibilidad de decidir sobre lo que efectivamente necesitan sin que esto sea impuesto de manera vertical.

Por otro lado, los beneficiarios entrevistados indican que no están de acuerdo con la restricción de tres años para volver a postular al Programa, sobre todo en aquellos casos en los que el plan de negocios incluye reconversión productiva tradicional o cuando las OPA requieren infraestructura productiva y comercial de uso común. En el primer caso, el tope máximo del incentivo para la adopción de tecnología no permite a las OPA mejorar las siguientes etapas de la cadena de valor, y por lo tanto, no es claro cuál será el efecto del Programa en su integración a mercados. En el segundo caso, existe infraestructura que puede utilizarse de forma conjunta entre varias organizaciones bajo un enfoque de desarrollo de *clusters*.

Por ejemplo, aquellas organizaciones que implementaron planes de negocio en reconversión productiva o incremento de productividad quieren seguir invirtiendo en plantas de procesamiento o transformación, centros de acopio, cadena de frío y

⁶² APOYO: EDEP: *Programa de compensaciones para la competitividad – Agroideas, 2016*

empaquetado (*packaging*) o certificaciones de calidad. Sin embargo, no tienen la capacidad aún de solicitar altas sumas de dinero a alguna institución financiera por las restricciones que estas imponen. Aunque la restricción de tres años también es mencionada por los representantes de las Unidades Regionales, no conocen la norma o directiva donde esta aparece.

2.1.3 Funciones o actividades de seguimiento y evaluación

2.1.3.1 Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 13)

De acuerdo con los documentos institucionales del **PP 0118**, las funciones de monitoreo, seguimiento y evaluación son realizadas por la Unidad de Planeamiento y Presupuesto (UPP) de FONCODES, en coordinación con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS. Con respecto al resultado específico, la UPP de FONCODES es responsable de la definición y medición de los indicadores. A nivel de producto, la Unidad de Generación de Oportunidades Económicas del FONCODES (UGOE) realiza la definición de los indicadores respectivos, mientras que la UPP los mide.

En cuanto a la disponibilidad de bases de datos, para los indicadores de desempeño se han realizado dos mediciones. En el 2014 se levantó información de hogares a modo de línea de base para realizar seguimiento a los proyectos iniciados en dicho año en el marco de PP 0118. Posteriormente, en el 2015, se levantó información para el “Estudio de Evaluación de Resultados del Programa Haku Wiñay/Noa Jayatai, 2014-2015”, en el cual se realizó la evaluación de resultados y evaluación de impacto del PP 0118.

No obstante, actualmente no se cuenta con una base de datos para los indicadores a nivel de resultado específico y resultado final. Si bien en un inicio se planteó como fuente de información a la ENAHO, como se mencionó antes esta no es una muestra representativa de beneficiarios del PP 0118. Por ello, cabe la necesidad de contar con una base de datos que levante información periódicamente y que mida el desempeño del programa en sus diferentes niveles (producto, resultado específico y resultado final).

Al respecto, en el Anexo 2 se ha planteado la realización de estas mediciones a partir de un esquema de “seguimiento *randomizado*”, en el cual se implementa un Muestreo Aleatorio Estratificado (MAE) para obtener indicadores representativos a nivel de UT y NEC. Para realizar este seguimiento, los instrumentos de recolección de información consisten en encuestas a hogares y encuestas emprendimientos, diseñadas por la UPP de Foncodes y la DGSE del MIDIS. A la fecha, dichos instrumentos se encuentran en validación a partir de los resultados de la prueba piloto implementada en la UT Huancavelica.⁶³ Asimismo, en la Matriz de Marco Lógico para el año 2018 se ha añadido la actividad de Seguimiento y Evaluación del Programa como parte de Acciones Comunes del

⁶³ Informe de resultados del Piloto de la Implementación del diseño del Seguimiento Randomizado de proyectos del PP 0118 en la UT Huancavelica.

PP 0118, en la cual se considera el levantamiento de información estadística.

En cuanto al PP 0121, de acuerdo con la Resolución Directorial Ejecutiva N°177 del Minagri, la Unidad de Planificación y Seguimiento de la Oficina de Planificación y Presupuesto es la encargada de monitorear la ejecución del Programa en su conjunto. No obstante en este, ni en el anexo 2 para el caso del PP 0121, se evidencia la existencia de un sistema de seguimiento y evaluación. Tampoco se cuenta con una línea de base, ni con evaluaciones intermedia ni de impacto.

2.1.3.2 Disponibilidad y uso del sistema de información sobre procesos internos (Contenido 14)

Con respecto al seguimiento y control del **PP 0118**, FONCODES ha implementado aplicativos informáticos, así como otras herramientas complementarias a la recolección, procesamiento y difusión de información. Una de las principales herramientas informáticas es el Sistema de Gestión de Proyectos (SGP). Este aplicativo registra información de los proyectos de FONCODES, con el fin de brindar información periódica, confiable y oportuna a los gestores del programa. En particular, a partir de este instrumento se obtienen los valores para los indicadores de producción física del programa.

Para proveer esta información, este aplicativo consolida información de dos herramientas que recogen información de primera mano: el Módulo de Evaluación de Costos del Proyecto (MECP) y el Módulo de Seguimiento a la Ejecución de Proyectos (SEJPRO). El MECP es un aplicativo utilizado por el proyectista en el proceso de elaboración y aprobación de expedientes técnicos (Actividad 1.1). Así, a partir de este aplicativo se puede obtener información del padrón de hogares usuarios, demanda de tecnología por hogar, costos del proyecto, distribución de aportes y cronogramas.

El SEJPRO, por su parte, es un aplicativo que permite gestionar la ejecución de los proyectos, y apoya las labores de seguimiento del Coordinador del NEC y personal de apoyo. En este aplicativo, se registra los avances físicos y financieros de los proyectos del programa, lo que permite a los gestores obtener información acerca del desempeño, gestión, avances, logros y aprendizajes de los proyectos. Ambas herramientas son utilizadas por el personal de la UT de FONCODES para la revisión de avances de los proyectos.

Gráfico 77. Sistema de información de FONCODES

Sistema de Gestión de Proyectos (SGP)			
Módulo de Elaboración de Costos de Proyectos (MECP)	Módulo de Seguimiento a la Ejecución de Proyectos (SEJPRO)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Padrón de usuarios ▪ Demanda de tecnologías por hogar ▪ Estructuración de costos del proyecto ▪ Aportantes y aportes por insumo ▪ Cronograma de ejecución del proyecto 	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>Módulo de programación</p> <p>Módulo de Seguimiento a la Ejecución Física</p> <p>Módulo de Seguimiento a la Ejecución Financiera</p> </td><td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento y control a cambios en la programación del proyecto ▪ Visualiza datos del proyecto ▪ Asigna yachachiq a los usuarios ▪ Registra información recogida por el yachachiq y acerca de los emprendimientos ▪ Seguimiento al módulo de educación financiera <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión de información de aportes no monetarios, autorización y rendiciones de gasto, control financiero y medición de avances. </td></tr> </table>	<p>Módulo de programación</p> <p>Módulo de Seguimiento a la Ejecución Física</p> <p>Módulo de Seguimiento a la Ejecución Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento y control a cambios en la programación del proyecto ▪ Visualiza datos del proyecto ▪ Asigna yachachiq a los usuarios ▪ Registra información recogida por el yachachiq y acerca de los emprendimientos ▪ Seguimiento al módulo de educación financiera <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión de información de aportes no monetarios, autorización y rendiciones de gasto, control financiero y medición de avances.
<p>Módulo de programación</p> <p>Módulo de Seguimiento a la Ejecución Física</p> <p>Módulo de Seguimiento a la Ejecución Financiera</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguimiento y control a cambios en la programación del proyecto ▪ Visualiza datos del proyecto ▪ Asigna yachachiq a los usuarios ▪ Registra información recogida por el yachachiq y acerca de los emprendimientos ▪ Seguimiento al módulo de educación financiera <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión de información de aportes no monetarios, autorización y rendiciones de gasto, control financiero y medición de avances. 		

Fuente: Manuales para uso del SEJPRO

Elaboración: APOYO Consultoría

Acerca de los mecanismos para el recojo de información, el yachachiq es el que recoge directamente la información del hogar. Luego, esta información se la deriva al Coordinador del NEC, quien verifica la consistencia de la información y la registra al SEJPRO. A partir de esta información, el Especialista en Proyectos de Desarrollo Productivo de la UT registra y actualiza la información en el SGP. Por último, la UGOE y UPP se encargan de procesar esta información. Una vez sistematizada esta información, se introduce al Tablero de Control de FONCODES.⁶⁴

En cuanto al PP 0121, de acuerdo con la Resolución Directorial Ejecutiva N°177 del Minagri, la Unidad de Planificación y Seguimiento de la Oficina de Planificación y Presupuesto es la encargada de monitorear la ejecución del Programa en su conjunto. No obstante en este, ni en el anexo 2 para el caso del PP 0121, se evidencia la existencia de un sistema de seguimiento y evaluación. Tampoco se cuenta con una línea de base, ni con evaluaciones intermedia ni de impacto.

Sin embargo, cada unidad ejecutora y organismo adscrito al MINAGRI sí cuenta con su propio sistema de información y monitoreo. Como parte del proceso de evaluación de este informe, se buscará determinar las posibles duplicidades que existan en el recojo de esta información y se evaluará la necesidad de estandarizar los diferentes procedimientos y formatos que puedan existir.

⁶⁴ Mecanismo de control y seguimiento implementado por el MIDIS para monitorear el cumplimiento de metas e indicadores de sus programas, entre ellos, FONCODES.

2.2 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118

2.2.1 Estructura organizacional (Contenido 31)

¿Cuáles son los principales cuellos de botella en la coordinación entre el gobierno central y las unidades regionales/locales de los PP? ¿En qué medida dificultan los problemas de articulación territorial la prestación de servicios de los PP?

A nivel central, en el Anexo 2 del PP 0118 se identifica la participación de algunas unidades de **FONCODES** en la ejecución de la intervención, entre ellas, la UPP, la UA y la UGOE. Al respecto, en las entrevistas se ha manifestado que surgen algunos problemas en la comunicación entre las UT y el personal a cargo de la supervisión y monitoreo de la UGOE. Por ejemplo, se reporta que cuando este personal visita a las zonas de intervención de la UT, su actividad se queda subordinada al jefe de la UT, lo cual puede implicar limitaciones en su capacidad de liderazgo. En otros casos se asevera que es tanta la presión que ejercen a la UT para aprobar los proyectos que implica que estos no sean elaborados apropiadamente.

Por su parte, un cuello de botella identificado en la organización de la **UT** es la gran carga administrativa de su personal técnico. La falta de un equipo administrativo que asuma estas responsabilidades genera que el personal técnico no dedique tanto tiempo a tareas que podrían resultar más beneficiosas para la ejecución, como por ejemplo, realizar capacitaciones al equipo técnico de cada proyecto productivo (yachachiq, Coordinador del NEC, facilitador financiero, entre otros). Si bien esta carga administrativa es más pesada para los NEC, ya que entre otras funciones, tienen que elaborar los informes de rendición de cuentas trimestrales, es tarea del especialista en proyectos productivos evaluar dicha información para todos los proyectos de la UT en un plazo de 15 días útiles.

El **proyectista**, por otro lado, se encarga de realizar los expedientes técnicos (ET) y el Diagnóstico Rural Participativo (DRP). El nivel de dispersión de los hogares, así como la falta de suficientes recursos y plazos para la elaboración y validez de estos documentos genera que no se hagan adecuadamente. En específico, a continuación se presentan los principales hallazgos:

- i. La contratación de proyectistas se realiza a nivel de proyecto, lo cual indica que deben visitar en promedio 100 hogares en menos de un mes. De acuerdo con las entrevistas sostenidas, los proyectistas manifiestan que gran parte del tiempo se destina al trabajo de campo. Dada las características de estos hogares – entre ellas migración, dispersión, disponibilidad de tiempo según el horario de trabajo agrícola– el tiempo asignado al trabajo de campo resulta más de lo esperado y no permite realizar un DRP adecuado. Esto asimismo perjudica la elaboración de los ET.
- ii. Si bien las Guías de Foncodes establecen mecanismos para verificar la realización del trabajo de campo en todos los hogares (por ejemplo, presentando fotos de cada hogar), no se asegura que el proyectista levante adecuadamente toda la

información necesaria. Según las entrevistas a nivel central, esto implica que el cálculo de los costos de cada proyecto y actividad resulte incorrecto,⁶⁵ lo cual genera realizar una recomposición del presupuesto en el informe de compatibilidad subsiguiente, suponiendo que este informe logra identificar estas fallas.

- iii. En línea con el punto anterior, en las regiones visitadas se ha encontrado que los proyectistas de un determinado proyecto, luego de realizar su labor, son contratados como Coordinadores del NEC. Ya que los Coordinadores tienen a su cargo la elaboración del informe de compatibilidad, así como la adquisición de los bienes a entregarse a la población, si ambas acciones son realizadas por la misma persona que elabora el ET, hace menos factible identificar las fallas en los ET, y por lo tanto, evita que sean corregidas en los informes de compatibilidad.
- iv. Por otro lado, se ha manifestado que, pese a lograr una adecuada identificación de las necesidades de los hogares usuarios en el DRP, esta no siempre está alineada con el paquete de activos y tecnologías que entrega FONCODES. Por lo tanto, reajustar el ET a esta oferta de servicios puede implicar un desacuerdo con la demanda de los usuarios. Esto genera incentivos al proyectista de no realizar un DRP adecuado, y con ello, que los ET sean simplemente una copia de expedientes anteriores.
- v. A esto se le añade los limitados recursos que se le otorga al proyectista para realizar su labor. Al respecto, dada la gran cantidad de hogares a visitar, así como el corto plazo para realizar el trabajo de campo respectivo, en las regiones visitadas se encontró que el proyectista cuenta con un equipo de apoyo entre los cuales se distribuyen el monto a pagar por expediente técnico. Si bien se considera relevante contar con este apoyo, es necesario que en las convocatorias para la contratación de proyectistas se plantee el perfil que debe tener este equipo, así como el monto que les corresponde como personal de apoyo.

Mencionados estos puntos, el proyectista debería entonces velar por una adecuada elaboración de DRP, proponiendo en el ET tecnologías acorde a las necesidades de los hogares usuarios. Asimismo, para que no ocurra el tercer punto mencionado, el proyectista debería presionar en la convocatoria de los usuarios a los talleres de validación. Ello con el fin de que la población beneficiaria sepa de antemano la problemática identificada por el proyectista, así como la opción propuesta para abordarlas, sujeta al presupuesto asignado por FONCODES. Con ello se prevé que el paquete de activos y tecnologías entregado por FONCODES sea aquel que efectivamente accedió recibir la población.

Al respecto, cabe mencionar que las deficiencias que pudiesen presentarse en el DRP y en

⁶⁵ Cabe mencionar que en el trabajo de campo realizado se reporta que estas fallas radican en que cada actividad cuenta con un techo presupuestal, por lo cual, el costo de cada insumo debe ajustarse tanto que en algunas ocasiones termina siendo inviable para los NEC y coordinadores encontrar proveedores que ofrezcan esos precios.

el ET deberían ser identificadas en su evaluación por parte del **especialista en proyectos productivos** de la UT. Esto asimismo implica una verificación en al menos el 15% de los hogares usuarios de cada proyecto (Guía N° 9). No obstante, en las entrevistas se destacó que dicho trabajo de campo no se realiza en su totalidad debido a la presión de la UT en aprobar los proyectos. Al mismo tiempo, esta tarea presenta dificultades en el sentido que un solo especialista debe evaluar la labor de cuatro proyectistas, lo cual implica validar la consistencia de la información de los cuatro proyectos, así como visitar a todos los hogares que esto implica (15% por NE, en un plazo aproximado de una semana).

En cuanto al seguimiento y evaluación, en las entrevistas a nivel central se reportaron deficiencias en las capacidades del personal que realiza dichas funciones. Los **supervisores de proyectos productivos** de las UT⁶⁶ tienen como función realizar la supervisión de la ejecución de los proyectos de desarrollo productivo de acuerdo a lo estipulado en los expedientes técnicos, guías y demás normas de FONCODES. Cada supervisor, por lo tanto, tiene a su cargo ocho proyectos correspondientes a dos NEC. Esto involucra que el perfil del supervisor requiera tanto de un conocimiento íntegro de los proyectos y de cada tecnología a implementarse, como de habilidades comunicacionales y de gestión. De acuerdo con las entrevistas realizadas, el personal no cuenta con estos requisitos.

Al respecto, el equipo evaluador considera que más relevante aún es contar con una plana de supervisores, en la cual, cada supervisor cuenta con experiencia específica a un grupo de tecnologías que implementa el PP 0118. Es decir, en lugar de contar con supervisores de desarrollo de proyectos productivos, se debería contratar a un supervisor de riego tecnificado, a un supervisor agrícola, a un supervisor de producción pecuaria, etc. De esta manera, si bien las actividades de seguimiento y monitoreo se comparten entre este personal, las capacitaciones a los actores de ejecución en el NEC podrán realizarse de manera más especializada, además de poder gestionar más eficientemente el tiempo dedicado a estas actividades.

En cuanto a los actores de ejecución en el NEC, en las entrevistas se han manifestado los problemas que genera la gran carga administrativa que se le asigna al **Coordinador del NEC**. Cabe mencionar que el perfil requerido para el puesto del coordinador del NEC es de profesional titulado en ciencias agrarias o afines. Pese a ello, la mayor parte de su tiempo la dedica a asuntos administrativos o de contabilidad, lo cual le impide concentrar su tiempo en actividades más técnicas y que contribuirían en mayor medida a una adecuada entrega de los bienes y servicios, entre ellas, realizar capacitaciones y acompañamiento a la labor del yachachiq. Un ejemplo de estas actividades administrativas es la rendición de cuentas trimestrales en los informes de pre-liquidación, realizada por el ORNEC y el Coordinador del NEC. Si bien en esta tarea la UT cuenta con un **asistente contable**, este

⁶⁶ Cabe mencionar que si bien en algunas guías de Foncodes se establece una diferencia entre el especialista en proyectos productivos y el supervisor/coordinador de la UT, en la práctica se encuentra que es la misma persona la que ejecuta ambas funciones.

solo es un actor de apoyo con la documentación respectiva.

Asimismo en las entrevistas se destaca la importancia del **yachachiq** para el éxito de la intervención. La contratación de yachachiq nace de la idea de transferencia horizontal de conocimientos, de campesino a campesino. De acuerdo con el Anexo 2 del PP 0118, FONCODES realiza capacitaciones a estas personas en temas de gestión de proyectos, y se ha planteado capacitarlos también en temas técnicos en los que no tienen experiencia suficiente. Al respecto, en las entrevistas se han manifestado los siguientes problemas:

- i. Por un lado, se ha manifestado que el problema radica en la falta de personas con las características solicitadas.⁶⁷ En las entrevistas realizadas se constató que al ampliarse el ámbito de intervención de Haku Wiñay, la disponibilidad de capacitadores campesinos que pertenezcan a la zona del proyecto, que hablaran y pensaran en el mismo idioma, fue disminuyendo. Ante esta dificultad, se comenzó a contratar a técnicos agropecuarios o ingenieros que no eran de la comunidad, y que por consiguiente no era el ideal de comunicación planteado inicialmente.
- ii. Por otro lado, en las entrevistas a actores locales se ha mencionado que las deficiencias están en las capacidades de los yachachiq. Si bien es positivo que quien realice la capacitación sea alguien de la comunidad, normalmente estos carecen de capacidades técnicas y de gestión necesarias. Pese a que se ha planteado capacitar al yachachiq, en la práctica la gran carga administrativa del Coordinador del NEC impide que dedique tiempo para realizar esta capacitación constantemente, así como para realizar un acompañamiento permanente en campo para supervisar su labor y complementar las asistencias técnicas brindadas.
- iii. Se debe considerar que en algunas zonas es positivo que los yachachiq no provengan del mismo centro poblado de la intervención. Por ejemplo, los actores entrevistados en Puno manifestaron que la población puede generar un recelo a la persona que la capacita si es que esta es alguien conocida, ocasionando que el hogar no quiera participar en el proyecto. Ante esta situación, se procedió a intercambiar a los yachachiq de un centro poblado con otros pertenecientes a un centro poblado adyacente. Ello con el fin de evitar el problema mencionado, pero además evitando contratar a alguien ajeno al contexto en el que vive dicha población.
- iv. Dado que el nivel de participación e involucramiento de los hogares en el proyecto depende en gran medida de la confianza generada con el yachachiq, este debe desarrollar adecuadas habilidades comunicacionales con la población. Al respecto, se debería considerar que en el proceso de convocatoria y selección de yachachiq se priorice la evaluación de estas habilidades.

⁶⁷ Según la Guía N°9, el yachachiq debe tener conocimiento y experiencia en tecnologías productivas locales, conocer la metodología campesino a campesino, saber acompañar en el proceso de aprendizaje, manejar las tecnologías relacionadas con el proyecto, y dominar el idioma nativo.

En cuanto a la articulación territorial, el PP 0118 establece la importancia de los **gobiernos locales** en la implementación del programa. Las municipalidades, además de participar como miembros del ORNE, ORNEC y CLAR, brindan apoyo no monetario para la ejecución de cada proyecto. Mientras que para la sostenibilidad del programa, se ha manifestado que el rol de la municipalidad radica en promover la difusión de la experiencia de Haku Wiñay en todo el distrito.

En cuanto al último punto, el modelo de Ciclo de Vida de FONCODES establece que el periodo de intervención sea de tres años, siendo el tercer año de especial relevancia para la sostenibilidad del proyecto. Para ello, se consideró que la participación de los gobiernos locales iba a ser fundamental para el logro de resultados, y complementar el trabajo de Haku Wiñay. Sin embargo, en las entrevistas se ha manifestado que no se ha diseñado un plan adecuado de involucramiento de las municipalidades. A ello se le añade la falta de presupuesto e incentivos para replicar el modelo. La participación de los gobiernos locales, por lo tanto, recae únicamente en la coordinación y colaboración con las UT y NEC con aportes no monetarios.

2.2.2 Subprocesos para entrega de bienes y servicios (Contenido 32)

a. ¿Las actividades son valoradas por los beneficiarios? ¿Hasta qué punto son considerados como aspectos que incrementen el acceso a mercados? ¿Qué otros aspectos consideran relevantes para incrementar el acceso a mercados?

Antes de revisar los principales hallazgos en cuanto a los subprocesos para la entrega de bienes y servicios, es necesario resaltar que los beneficiarios valoran altamente los servicios recibidos por parte del PP 0118. De acuerdo a las visitas en campo realizadas, tanto en Puno y Tarapoto, la población usuaria en un inicio tiene mucha desconfianza en la efectividad del programa implementado. Un ejemplo de dudas y cuestionamientos que se hacen los usuarios, en general, son los siguientes:

- ¿Dejaré de recibir las transferencias de Juntos por participar del proyecto?
- ¿Es necesario que dé dinero adicional para recibir los activos?
- ¿Estos activos necesito pagarlos en algún momento? ¿Qué compromisos económicos generan en mí?

Sin embargo, en ese caso, la labor del Yachachiq ha resultado imprescindible en la absolución de dudas y cuestionamientos por parte de los usuarios.

Uno de los principales aspectos que valoran los usuarios sobre el PP 0118 es el mejoramiento de las viviendas. Sobre todo, los usuarios entrevistados tanto en Puno como en San Martín aprecian los beneficios de las cocinas mejoradas, y de la asesoría en agua segura. De acuerdo a los Yachachiq y miembros de los NE entrevistados, la entrega de cocinas incrementa significativamente la confiabilidad de los usuarios en los beneficios del proyecto.

Ahora bien, uno de los aspectos que puede constituir un cuello de botella en la ejecución de los productos del PP es la necesidad de la contrapartida por parte de los usuarios. Esta contrapartida, de acuerdo a los lineamientos de Foncodes, no debería ser económica necesariamente, pero sí en mano de obra (tiempo dedicado a labores culturales, tiempo en la construcción de adobes para construcción de módulos, entre otras tareas). En muchos casos, la necesidad de una contrapartida retrasa el avance en implementación de tecnologías en el primer año, pues los Yachachiq no entregan activos sin la contrapartida del usuario.⁶⁸ Sin embargo, una vez que los activos empiezan a llegar a la comunidad, los mismos usuarios, al incrementar su confianza en el proyecto, trabajan más arduamente para cumplir los requisitos.

Otro de los aspectos valorados ampliamente es el componente de emprendimientos rurales. De acuerdo a los usuarios de este componente, este mecanismo contribuye a desarrollar una idea de negocio que permitirá generar excedentes y por ende mayores

⁶⁸ Así, por ejemplo, en el caso del NEC Capachica, en Puno, se comentó que, para implementar los módulos de cuyes (para los cuales Haku Wiñay contribuye con techos de calamina), el usuario debía tener los adobes listos para construir el módulo. Sin los adobes listos, no podía haber entrega de activos.

ingresos. Sin embargo, uno de los aspectos que más requieren en esta etapa es la asesoría en temas comerciales, pues más allá de tener un producto terminado, la clave es identificar maneras de conseguir compradores de forma sostenida. En una de las visitas realizadas en la región San Martín, se recomendó que la etapa de asistencia técnica a emprendimientos incremente su presupuesto en asesoría en gestión comercial, con el fin de asegurar que los productos encuentren mercados locales o regionales. Así, por ejemplo, en el caso de emprendimientos del rubro de alimentos y bebidas, es indispensable que la asesoría culmine con, por lo menos, la formalización del emprendimiento y el registro sanitario de los productos, lo cual permitiría acceder a mercados medianamente exigentes (escuelas, municipio, entre otros).

b. ¿Qué diferencias deben considerar las actividades entregadas en la selva? ¿Existen diferencias fundamentales en la modalidad de entrega en comparación con la sierra?

Tanto en sierra como en selva se encuentra una serie de problemas en la implementación que dificulta la entrega de los bienes y servicios a un tiempo determinado y a un menor costo. El PP 0118, si bien cuenta con dos productos y cinco actividades, presenta dos subprocessos clave para la entrega de bienes y servicios. Por un lado, se encuentra la elaboración y aprobación de los proyectos productivos, y por otro, la ejecución de los proyectos. Por lo tanto, para responder a la pregunta de la Matriz de Evaluación, se presentan los principales hallazgos en ambos subprocessos, tanto para la intervención en sierra como en selva. Como se podrá observar, algunos de los cuellos de botella, o solo han sido observados en selva, o implican mayores retrasos en selva que en sierra.

▪ **Elaboración de proyectos productivos**

FONCODES interviene en la población a partir de un enfoque de demanda, según el cual, se toman en cuenta las necesidades y preocupaciones de los hogares. No obstante, cabe la posibilidad de que existan cuellos de botella en la determinación de esta demanda, de modo que los productos finalmente entregados no responderían a las necesidades de los hogares usuarios, ni contribuirían al logro de resultados. Estos cuellos de botella se enumeran a continuación:

- i. El primer cuello de botella consiste en el limitado plazo para diseñar y validar el DRP y el ET. Esto es de mayor relevancia en proyectos que comprenden hogares muy dispersos, así como en zonas donde la infraestructura vial retrasa el levantamiento del trabajo de campo. Se considera por lo tanto que estos tiempos deben ser redefinidos acorde al contexto del proyecto, así como se deben brindar los recursos necesarios para una correcta supervisión. Ello con el fin de que los bienes y productos entregados a los hogares usuarios realmente satisfagan sus necesidades, y los ayuden a generar excedentes.
- ii. Se ha manifestado que al identificar la demanda de bienes y servicios de acuerdo a la zona de intervención, esta no siempre está alineada con el paquete de activos y

tecnologías que puede brindar FONCODES. Esto va a generar que no siempre se atienda a lo demandado por los usuarios, e incluso se han destacado casos en los que la población recibe activos o tecnologías que no son sostenibles en su entorno geográfico. Un ejemplo de esto son los módulos de crianza de cuyes. Si bien FONCODES tiene amplia experiencia en implementar este servicio, al visitar las localidades se manifestó que en zonas de altura no se debería brindar ya que no es sostenible por la temperatura. En la selva, por su parte, ofrecer este servicio no se considera prioritario puesto que su población no lo considera en su dieta alimenticia.

- iii. Una tarea considerada clave en la validación de los DRP son las reuniones de trabajo para la presentación de resultados al NEC, UT y municipalidad. Sin embargo, en las entrevistas realizadas en Puno y San Martín, se ha manifestado que el nivel de convocatoria es bajo, facilitando con ello la aprobación de estos documentos pese a que no estén elaborados correctamente ni validados por los actores relevantes. Al respecto, se considera que debería otorgarse mayor prioridad a esta actividad, e incluso convocar a los hogares usuarios para que conozcan de antemano los recursos que deberían recibir de acuerdo a sus necesidades y potencialidades de su territorio. Esto además empoderaría al usuario en el sentido que puede supervisar y definir los servicios que recibiría con la intervención.
- iv. En cuanto al ET, se considera que la viabilidad de algunos proyectos en selva cae debido a los altos costos de transporte que involucra ofrecer los bienes y servicios de la intervención. Esto genera que en la programación de costos del expediente el proyectista tenga que disminuir el valor de las tecnologías, o que la cantidad de estas sea menor. Idealmente, un DRP bien elaborado identificaría el tiempo y distancias necesarias para ofrecer los servicios, y con ello, otorgar mayor flexibilidad para definir el techo presupuestal para aquellas zonas que presenten mayores dificultades.
- v. La elaboración de un DRP y ET inadecuado radica también en que se presenten problemas en la intervención en selva. En esta región en particular, cabe la necesidad de que las intervenciones se adecúen a la realidad de su población y de su territorio, respetando sus ideas, costumbres y su estilo de vida. En las evaluaciones anteriores a Haku Wiñay se ha encontrado que las tecnologías validadas en la sierra rural muestran limitaciones en la selva, entre ellas, dificultades de adopción e incluso rechazo a su uso. Por lo cual, se debe tener mayor cuidado al evaluar estos expedientes, en los cuales se debe asegurar que la intervención no sea una simple réplica de las tecnologías aplicadas en la sierra anteriormente.
- vi. Una herramienta clave para corregir las fallas e inconsistencias en el ET es el informe de compatibilidad, el cual requiere realizar trabajo de campo para validar la información presentada. Sin embargo, este informe presenta limitaciones ya que los

instrumentos para recolectar la información respectiva solo consideran la disponibilidad del usuario para recibir un conjunto de activos, mas no permite identificar cuáles son prioritarios para cada hogar. Ello contribuye a que, pese a que se determine un plan de asistencia técnica y capacitación por hogar, finalmente todos los usuarios terminan recibiendo lo mismo. Esto se considera un cuello de botella debido a que, si un usuario no recibe aquello que es de mayor utilidad para él, en los siguientes años termina abandonando la mayor parte de las tecnologías recibidas.

- vii. Por último, un problema encontrado en el trabajo de campo en Tarapoto, es la falta de una coordinación adecuada con los líderes de las comunidades nativas de la selva. En estas comunidades, la figura del *apu* es de tal importancia que si este considera que un proyecto del Estado no debe brindarse de la forma en que normalmente ofrece sus servicios, en este caso, mediante el modelo de Núcleo Ejecutor, la comunidad no forma parte del proyecto. Por lo cual, se sugiere que el tiempo de identificación, coordinación y negociación con los líderes de estas comunidades sea considerado en la determinación de los plazos para esta región.⁶⁹ Asimismo, estos líderes deberían ser involucrados en las diferentes etapas de la intervención de los proyectos, con el fin de generar aprobación social.

▪ **Ejecución de proyectos productivos**

En la ejecución de los proyectos se han identificado los siguientes cuellos de botella. Como se podrá observar, la mayoría de estos recae en los cuellos de botella identificados en el proceso de elaboración de proyectos.

Modelo de Núcleo Ejecutor

El modelo de Núcleo Ejecutor establece intervenir en 100 hogares en promedio por proyecto. Esto representa un reto si se considera la intervención en las zonas más dispersas. En primer lugar, el desarrollo de capacitaciones y entrega de activos se realiza por medio de visitas a cada hogar. La gran distancia entre hogares puede generar que estos bienes sean entregados a destiempo, además de los mayores costos que este desplazamiento genera. En segundo lugar, dificulta la agrupación de hogares para la conformación de Grupos de Interés, e incluso cuando se logra y estos ganan los concursos para desarrollar sus emprendimientos, estos deben reunirse para recibir las asistencias técnicas especializadas. Y en tercer lugar, hace más difícil la supervisión y monitoreo.

Los actores entrevistados hacen hincapié en la poca flexibilidad de este modelo, ya que la ejecución de la intervención siempre debe ceñirse a lo estipulado en las guías de FONCODES. En selva, por ejemplo, existen comunidades compuestas por menos de 100 hogares, y para recibir la intervención deberían agruparse de acuerdo a este modelo. Dado

⁶⁹ De acuerdo con la Guía N° 9, a los proyectos en selva se le otorga cuatro días para esta tarea, en contraste con la sierra en la cual se realiza en un solo día.

el problema de negociación con los líderes de estas comunidades mencionado anteriormente, involucrar a más de uno en un proyecto aumenta los problemas de coordinación ya que aparte deben consensuarse sus opiniones respecto del modo de intervención del proyecto.

Número de hogares por yachachiq

En línea con la idea anterior, un problema que se destaca en ambas regiones es el número de yachachiq para brindar las capacitaciones en cada año del proyecto. De acuerdo con la Guía N° 2, el yachachiq en el primer año tiene a su cargo un promedio de 35 hogares de un NE, mientras que en el segundo año se cuenta con uno o dos yachachiq por NE. La diferencia radical se encuentra en el tercer año, en el cual el NEC solo contrata a un yachachiq. Dado el gran número de hogares que esto implica (400 usuarios) contar con solo un yachachiq en el tercer año se considera bajo y presenta un cuello de botella en la intervención.

En el primer año de intervención, es importante que el contacto del yachachiq sea con todos los usuarios. No obstante, en las zonas más aisladas y con dificultades de acceso, así como con gran dispersión de hogares, se pueden generar retrasos para atender a todos. Asimismo, por más de que la intervención busque ser sostenible en el sentido que los hogares puedan seguir generando ingresos por sí mismos acabado el periodo del proyecto, se debe asegurar que incluso en el tercer año el hogar sienta que está acompañado, y si así lo requiera, tener al yachachiq disponible para brindarle asistencias técnicas más personalizadas.

Se considera por lo tanto que este número se debe flexibilizar. El proyectista, para elaborar el Expediente técnico tiene conocimiento del tiempo que le tomó llegar a cada hogar. De acuerdo con esta información, y determinando el número de visitas que debe realizar cada yachachiq al mes para asegurar el aprendizaje de cada hogar, se puede obtener el número de yachachiq necesario para realizar todas las visitas.

Adquisición de bienes y servicios

Adquirir los activos a ser entregados al usuario es una tarea del NEC y Coordinador del NEC. Dado que los miembros del NEC pertenecen a la misma zona de intervención y son parte de la población, en las entrevistas se ha manifestado que estos carecen de la experiencia necesaria para realizar apropiadamente estos procesos. A ello se le suma que es una tarea no remunerada, lo cual podría implicar que estos procedimientos no se desarrolleen con rapidez. Asimismo, dado que estos activos están atados a lo estipulado al ET, y que este generalmente presenta fallas en la determinación de los costos de cada tecnología, genera más tiempo al NEC y su respectivo Coordinador encontrar proveedores que ofrezcan estos activos a un precio similar.

Realizar este proceso en un mayor tiempo de lo esperado es un cuello de botella porque genera retrasos en la entrega de los activos. Si bien esto no es de tanta relevancia para los

módulos pecuarios, pueden afectar severamente la programación física de un proyecto en el caso de ser módulos agrícolas. Ello debido a que el proceso de cultivo y cosecha de estos productos depende del calendario agrícola, y por más de que en las Guías se sugiera el mes en el que se deben brindar de acuerdo a este calendario, los atrasos en la selección de proveedores y adquisición de activos puede generar que la implementación de los módulos se realice hasta un año después de lo planeado.

Pre liquidaciones y otros procesos administrativos

Administrativamente el modelo presenta algunas deficiencias. Por ejemplo, se ha manifestado en las entrevistas que la elaboración de adendas cuando un hogar deja de recibir la intervención es innecesaria. Asimismo, la elaboración de pre liquidaciones trimestrales es considerada engorrosa y por lo tanto lenta.

Como se mencionó en la sección anterior, la elaboración de pre liquidaciones es realizada por el NEC con apoyo del Coordinador del NEC, aunque debido a la complejidad de estos informes, tienen que dedicarles más tiempo de lo esperado. De acuerdo con la Guía N° 2, este informe se entrega en el plazo de 10 días útiles posteriores al vencimiento de cada trimestre de ejecución del proyecto. Asimismo, la Guía N° 2 estipula que la presentación inoportuna de estas rendiciones de cuenta puede generar la inmovilización o cierre de la cuenta del NEC. Por ello, es de esperarse que se prefiera dedicar más tiempo a una correcta elaboración de estos documentos, en lugar de realizar otras actividades más técnicas o de gestión.

Dicho esto, cabe mencionar que en el trabajo de campo realizado en San Martín la carga administrativa no es considerada tan pesada, ni ha sido identificada como un cuello de botella por los actores entrevistados. Ello debido a que en esta UT cuentan con un liquidador a cargo de realizar estos procesos administrativos.

Participación de los gobiernos locales

En este punto es relevante mencionar el rol de las municipalidades. Como se mencionó en la sección anterior, la participación del gobierno local recae únicamente en las coordinaciones necesarias para implementar los proyectos, así como en sus aportes no monetarios. No obstante, en el trabajo de campo se ha encontrado casos en los cuales las municipalidades no cumplen con su parte de lo estipulado en el convenio tripartito, lo cual ha generado retrasos en la ejecución de los proyectos. La falta de compromiso también se puede observar en la labor del fiscal como miembro del ORNEC, y dado que los documentos y actas requieren de la firma del fiscal, genera retrasos tener que buscar su firma.

En ambas regiones visitadas se ha manifestado la falta de compromiso de este nivel de gobierno. Por ejemplo, en la zona visitada en Puno se indicó que el local utilizado para las reuniones dejó de ser provisto por la municipalidad, y un miembro del NEC tuvo que acondicionar su casa.

Intervención en Selva

Por último, se ha manifestado especial preocupación en la selva, donde parece que el modelo no está funcionando bien. Existen diferencias fundamentales entre ambas regiones por las cuales se dificulta la ejecución. De acuerdo con lo mencionado en la sección anterior, las tecnologías que se brindan a esta región deben adecuarse a la realidad de su población y de su territorio, respetando sus ideas, costumbres, así como su estilo de vida.

Como se mencionó, en el proceso de elaboración de proyectos productivos existe una serie de cuellos de botella que dificultan la intervención. Por ejemplo, en Tarapoto se han mencionado casos en los que la población recibe activos o tecnologías que no son sostenibles en su entorno geográfico. Esto asimismo, se puede atribuir a una inadecuada elaboración de DRP y Expediente técnico. En otros casos, la falta de una coordinación adecuada con los líderes de las comunidades nativas de la selva incluso ha impedido que se lleven a cabo los proyectos productivos.

Pese a ello, se considera que la oferta de servicios de asistencia técnica y capacitación puede alinearse con la demanda de la población de esta región si se realiza un DRP y Expediente técnico adecuado. Sin embargo, existen otros problemas que implican retrasos en la ejecución en los ámbitos de selva. Por ejemplo, un problema identificado en el trabajo de campo en San Martín es el lugar en donde se han establecido las tecnologías. Los hogares de la selva tienen una predisposición a establecer su hogar cerca al río, lo cual ha generado que las tecnologías y activos también se ubiquen cerca al río, corriendo el riesgo de echarse a perder ante crecidas de este. Esto genera una pérdida de recursos, que fácilmente se puede prever si es que en el DRP se identifica adecuadamente las condiciones geográficas de la zona de intervención.

Otro punto a mencionar son los costos para implementar las tecnologías en la selva. Pese a que estos deben identificarse en el Expediente y luego modificarse en el Informe de Compatibilidad, en la práctica el plazo para la ejecución del proyecto no considera que se puedan generar retrasos en el traslado de activos para proveer los bienes y servicios. Se considera por lo tanto que se deberían identificar plazos más realistas para la entrega de activos, considerando eventualidades por crecidas en el río o condiciones del clima o dificultades logísticas. En línea con ello, se debe otorgar mayor flexibilidad para definir el techo presupuestal para aquellas zonas que presenten mayores dificultades.

Por último, como se mencionó al inicio de esta sección, los beneficiarios entrevistados en San Martín valoran en general los servicios que brinda el programa. Ello comprende tanto las actividades del producto 1 como del producto 2. Sin embargo, los actores entrevistados en la región mencionan que los usuarios en selva son menos emprendedores que en sierra. Ello implica no solo riesgo de mayor tasa de deserción de los proyectos, sino además que se fomente la presentación y selección de emprendimientos para cumplir con la meta programada para el territorio, pese a que el negocio no sea identificado como sostenible. Se considera por lo tanto que se debe destinar el tiempo adecuado para evaluar las propuestas de negocios, así como flexibilizar el número de emprendimientos de acuerdo con la demanda del territorio.

2.2.3 Afiliación de beneficiarios (Contenido 33)

¿Pueden estar ocurriendo problemas de filtración y subcobertura a partir de deficiencias en el proceso de implementación de ambos programas?

Como se mencionó, la Directiva N° 006-2012-MIDIS estipula que los centros poblados que conforman la población objetivo deben estar conformados por al menos 40 hogares. No obstante, el modelo de Núcleo Ejecutor establece que cada proyecto debe registrar en promedio 100 hogares para un centro poblado, los cuales conforman un Núcleo Ejecutor, mientras que la agrupación de cuatro Núcleos Ejecutores conforman un Núcleo Ejecutor Central (Guía N° 2). En la lista de centros poblados a intervenir se ha encontrado distritos con solo un centro poblado, así como centros poblados con menos de 100 hogares. El Modelo de Núcleo Ejecutor por lo tanto conlleva a no intervenir en dichos hogares, pese a que sí puedan necesitar de la intervención.

Por lo mencionado, el proceso de afiliación de beneficiarios que considera la Directiva N° 006-2012-MIDIS y la Guía N° 2, implicaría un problema de subcobertura. En las entrevistas y talleres se ha manifestado que la intervención de FONCODES se ve limitada porque ya no quedan centros poblados que cumplan con los requisitos. A ello se le suma que las Unidades Territoriales, en su función de seleccionar centros poblados a intervenir, tienen incentivos a elegir aquellas localidades con menor dispersión de hogares, ya que facilita la implementación de los proyectos.

Entonces, si se están generando incentivos para intervenir en localidades con menor dispersión, cabe la posibilidad de que no se esté interviniendo a un grupo de la población en extrema pobreza. De acuerdo con Kámiche (2015), las áreas más dispersas del país se caracterizan por tener un insuficiente acceso a servicios básicos, así como una limitada presencia del Estado. Esto limita sus posibilidades de desarrollo, y conlleva a una persistencia de la pobreza en estas zonas.

Esto se ha observado en el trabajo de campo realizado en la región de Puno, donde se menciona que existen centros poblados en zonas de altura que pertenecen a la lista de la Directiva N° 006-2012-MIDIS, pero que se están dejando de lado en la intervención. De acuerdo a la información de centros poblados incluidos en la Directiva ubicados en dicho departamento, estos en promedio tienen 76 hogares. Si se considera a aquellos que se está dejando de intervenir pese a seguir siendo pobres según el Mapa de Pobreza 2013, estos se componen de 74 hogares en promedio. En contraste, aquellos que han recibido la intervención, pero que no deberían recibirla dado que no se encuentran en pobreza (13 centros poblados), la cifra asciende a 97 hogares en promedio.

Esto indica la disposición a elegir centros poblados con mayor número de hogares, sin necesariamente presentar la mayor incidencia de pobreza. Por lo tanto, incluso aunque la Directiva N° 006-2012-MIDIS sea actualizada, la predisposición a elegir centros poblados concentrados para facilitar la ejecución del modelo de Núcleo Ejecutor, implicaría que es poco probable que el programa llegue a las zonas más pobres del país.

En cuanto a la posibilidad de filtración de centros poblados, en las entrevistas obtenidas, se afirma que no existe esta filtración. Ello debido a que todos los centros poblados intervenidos se encuentran dentro de la Directiva N° 006-2012-MIDIS. La elección de centros poblados a intervenir, realizada sobre la base de criterios definidos por el jefe de la Unidad Territorial, está limitada a una lista de centros poblados priorizados por FONCODES, obtenidos a partir de los centros poblados definidos en la Directiva. No obstante, la falta de supervisión en la evaluación de hogares a intervenir debido al limitado plazo para realizarla, puede implicar filtración de hogares. Ello debido a que algunos hogares pueden pertenecer a un centro poblado focalizado, priorizado y seleccionado por la UT, pero no cumplir con los requisitos para participar.⁷⁰

⁷⁰ De acuerdo con el Anexo 2 del PP 0118, los requisitos consisten en que el hogar debe poseer activos productivos, así como mostrar interés en participar, implicando por lo tanto el compromiso de aportar mano de obra, materiales locales y tierras para establecer parcelas o módulos demostrativos.

2.2.4 Pertinencia del sistema de información (Contenido 34)

¿El diseño del sistema de información sobre resultados del PP 118 es adecuado a las características de la intervención?

En cuanto a los sistemas de seguimiento y control, si bien FONCODES cuenta con aplicativos informáticos que recolectan, procesan y difunden la información, este sistema es a nivel de proyectos, lo que impide realizar un seguimiento de los indicadores de desempeño del programa a nivel de hogares. A ello se le suma que el PP 0118 no cuenta con una línea de base con indicadores comparables al sistema de indicadores actual, y que por lo tanto, le permita medir los cambios en los hogares a lo largo de la ejecución de los proyectos.

De acuerdo con lo encontrado en las visitas en campo, los actores informan que esta deficiencia conlleva a que FONCODES se enfoque solo en el cumplimiento de metas físicas y financieras, mas no en evaluar cómo los hogares realmente están adoptando los conocimientos y las tecnologías. Al respecto, para medir los indicadores a nivel de producto, y con ello conocer el desempeño de los proyectos de FONCODES, se ha considerado levantar información a través de fichas de seguimiento a hogares y a emprendimientos. En el Anexo 2 del PP 0118 del año 2018 se menciona que dicho levantamiento permitirá generar inferencias a nivel nacional de cada UT y NEC. No obstante, a la fecha los instrumentos aún se encuentran en validación.

Según el Procedimiento N° 73-2017-FONCODES-DE/UPPM,⁷¹ las acciones de seguimiento permitirán verificar el cumplimiento de las actividades y productos del PP 0118. Este seguimiento parte del recojo de información por parte del yachachiq en las diferentes etapas de los proyectos. Luego, el Coordinador del NEC consolida las fichas empleadas y las remite a la UT, la cual las remite a la UPPM. A partir de ello, se elaborarán informes de caracterización de los usuarios, así como informes de desempeño con la medición de los indicadores de la MML. Esto por lo tanto, permitirá conocer el avance en logro de resultados, así como identificar cuellos de botella en la implementación.

Al respecto, los indicadores que se medirán, así como su correspondencia con los indicadores de desempeño de la MML, se presentan en el cuadro a continuación:

⁷¹ Seguimiento al Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales - Haku Wiñay”.

Cuadro 30. Indicadores de desempeño del PP 0118

		Matriz de Marco Lógico		Sistema de seguimiento – Tablero de control
		Objetivo	Indicador de desempeño	Sistema de seguimiento – Tablero de control
Resultado final	Contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia	Variación anual del ingreso monetario de los hogares rurales que habitan en los CCPP intervenidos		Variación del ingreso y gasto monetario per cápita promedio
Resultado específico	Hogares rurales con economías de subsistencia cuentan con oportunidades de acceso a mercados locales	% del valor de la producción agropecuaria destinado a la venta		Variación del valor total de la producción agropecuaria destinada a la venta % de hogares cuyo valor total de la producción agropecuaria destinada al autoconsumo se ha incrementado
		% de emprendimientos rurales continúan operando en el mercado después de la intervención del programa		% de hogares que han incrementado sus ingresos provenientes de los pequeños emprendimientos respecto al total de hogares que implementaron un pequeño emprendimiento % de hogares que venden parte de sus excedentes (cultivos, animales menores) y ofrecen bienes o servicios del emprendimiento del cual son parte
Producto 1	Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas	% de hogares que mantienen en uso los módulos de tecnologías implementados durante el segundo año del programa, respecto al total de hogares atendidos		% de hogares que aplican las tecnologías implementadas (respecto al total de hogares en atención)
		% de hogares que han ampliado el uso de las tecnologías recibidas, por iniciativa propia, a partir del segundo año del programa, respecto al total de hogares que recibieron módulos tecnológicos.		% de hogares usuarios que han efectuado una réplica o han ampliado el uso de las tecnologías recibidas, por iniciativa propia y con sus propios recursos, respecto al total de hogares atendidos
Producto 2	Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales	% de emprendimientos rurales que continúan operando en el mercado después de seis meses de haber culminado su implementación		% de emprendimientos implementados respecto al total de emprendimientos ganadores

Fuente: Anexo 2 del PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

A partir de esta información, se considera que los indicadores que se obtendrán con este sistema son pertinentes para el seguimiento de los resultados de la intervención. En línea con la evaluación de los indicadores de la MML del presente informe (Contenido 28 y 29), se considera que el indicador respecto de la producción para el autoconsumo debería incorporarse en la MML.

En cuanto a los indicadores relacionados al desarrollo de emprendimientos, los indicadores incluidos en la MML consisten en que los emprendimientos siguen operando en el mercado después de la intervención. Sin embargo, los indicadores del sistema de seguimiento evalúan si estos emprendimientos han generado ingresos. En ese sentido, el sistema de seguimiento no permitirá medir los resultados en la continuidad de los negocios impulsados por el programa. Entonces se recomienda, en primer lugar, incluir los indicadores de la MML respectivos al desarrollo de emprendimientos en el sistema de seguimiento, y en segundo lugar, incluir los indicadores del sistema de seguimiento relacionados a la generación de ingresos en la MML.

Por otro lado, como se mencionó en la sección de evaluación de los procesos del PP 0118 (Contenido 32), existen una serie de cuellos de botella por los cuales la intervención no se está brindando de la manera más eficiente posible. Algunos de estos cuellos de botella hacen referencia a la gestión del tiempo por parte de los actores locales, cuya implicancia es que se dedique poco tiempo a actividades técnicas como de supervisión, acompañamiento y capacitación a otros actores. Si bien de acuerdo con las entrevistas, esto recae en la gran carga administrativa asignada al personal técnico, un factor adicional que puede estar impidiendo que se realicen capacitaciones al equipo a cargo de la ejecución de la intervención, es la falta de indicadores de seguimiento a estas actividades. Asimismo, se considera que es necesario definir indicadores de monitoreo, ya que a partir de una adecuada supervisión, se pueden determinar los problemas en las capacidades de este personal que requieran, por lo tanto, de una capacitación.

2.3 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0121

2.3.1 ¿Es adecuada la estructura organizacional de la IPE? (Contenido 31)

a. ¿Es eficiente la repartición actual de las funciones entre las unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri de las actividades a realizarse como parte del PP 0121?

Como ya sido mencionado, el éxito del PP 0121 como intervención pública requiere que se atiendan todas las causas que fundamentan el limitado acceso a los mercados de los productores agropecuarios en simultáneo. Es decir, un productor que cuenta con un limitado acceso a los mercados debido a una falta de asociatividad, probablemente también requiere transferencias de activos que incrementen su productividad, acceso a servicios financieros e información agraria, etc. Dado que las entidades encargadas de entregar cada uno de estos bienes y servicios no son las mismas, se desprende que la coordinación entre dichas instituciones es crucial para el correcto funcionamiento del programa.

De acuerdo con el diseño del programa, el MINAGRI es la entidad responsable del PP 0121, y por tanto, quien debería asumir un rol de liderazgo en la intervención. Por lo mismo, se esperaría que tenga un alto grado de coordinación con sus unidades ejecutoras – AGRORURAL y AGROIDEAS – y los organismos públicos adscritos – INIA, SERFOR y SIERRA Y SELVA EXPORTADORA – para alinear el planeamiento del diseño, implementación y presupuesto del PP al nivel central, con lo efectivamente llevado a la práctica en campo.

Sin embargo, a través de las entrevistas realizadas tanto a actores a nivel central como regional, se ha encontrado que el MINAGRI no ha asumido el rol de liderazgo que debería. De hecho, esta ausencia de liderazgo ha sido reconocido por los mismos funcionarios del ministerio, quienes destacan que si bien, a partir de la creación del PP 0121 en el 2014 se establecieron pautas de ejecución del PP 0121 que contemplaran la intervención articulada de todos los actores responsables, en la práctica, cada uno de ellos sigue atendiendo a su demanda histórica de beneficiarios de forma independiente.

Como consecuencia de esta falta de liderazgo del nivel central, la coordinación que requiere la intervención para su correcto funcionamiento estuvo ausente hasta este año, en que se creó en cada región intervenida el Comité de Gestión Regional Agrario (CGRA). A partir de entrevistas realizadas con las actores locales de AGRORURAL, AGROIDEAS, DCA, INIA, SERFOR y SIERRA Y SELVA EXPORTADORA, se pudo verificar que se han venido realizando reuniones de coordinación de forma mensual para alinear las distintas intervenciones y las poblaciones de productores efectivamente atendidos.

La existencia de un CGRA contribuye a la obtención de dos objetivos: en el corto plazo, ayuda a aliviar las duplicidades en la intervención de las entidades encargadas del PP 0121 a nivel regional y local; en el largo plazo, sirve para articular las distintas intervenciones y explotar las sinergias entre ellas, de forma tal que se logre atender el

problema de limitado acceso a los mercados de manera cabal. De hecho, durante las entrevistas realizadas en San Martín, se comentó que en el largo plazo la idea de este comité era desarrollar un POI articulado entre todas las entidades encargadas de la intervención del programa.

Finalmente, en opinión del equipo evaluador, para un mejor funcionamiento del PP 0121 también debería haber una mayor participación por parte de los GORES y GOLES. En concreto, se considera que parte del presupuesto que manejan también debería ser asignado a la ejecución del PP 0121. Sin embargo, a partir de entrevistas hechas a los actores locales en Puno, se encontró que para que esta asignación presupuestal funcione adecuadamente debe existir un sistema de incentivos que así lo permita.

Una alternativa sería incorporar la inversión en la productividad agropecuaria del país como un área programática del Plan de Incentivos de la Mejora de la Gestión Municipal (PMM). Este mecanismo consiste entre, otras cosas, en la transferencia de bonos adicionales a municipios que lleguen al 100% del objetivo de ciertas metas referidas a la ejecución de determinados programas presupuestales. Para el caso del PP 0121, se buscaría que los GORES y GOLES tengan una participación más activa en el desarrollo del sector agropecuario mediante incentivos monetarios condicionados a la consecución de objetivos relevantes para el sector. Este esquema contribuiría tanto como fuente adicional de presupuesto para las intervenciones ya existentes, como para ampliar el alcance actual del PP 0121 y aprovechar la llegada de los GOLES a comunidades alejadas en las cuales se encuentran los productores que mayor atención requieren.

2.3.2 Subprocesos y cuellos de botella para la provisión de bienes y servicios (Contenido 32)

a. **¿Cuáles son los principales cuellos de botella en la coordinación entre el gobierno central y las unidades regionales/locales del PP 0121? ¿En qué medida dificultan los problemas de articulación territorial la prestación de servicios del PP 0121?**

Dada la alta complementariedad e interdependencia entre las intervenciones de las unidades ejecutoras y organismos adscritos al MINAGRI que participan del PP 0121, no solamente es necesario que haya un alto grado de articulación, sino que cada una de las actividades de forma separada funcionen adecuadamente. Es decir, la existencia de cuellos de botella para la entrega de una actividad en específico, no solo tiene afectaciones negativas sobre el beneficio percibido por la entrega de esa actividad, sino que atañe también a la entrega de otras actividades.

Quizás el caso más resaltante al respecto es la demora en la entrega de activos a las asociaciones de productores por parte de AGROIDEAS para el producto “Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad” (5004480), debido al tiempo que se tarda en ratificar dichas transferencias en el nivel central. En concreto, la Unidad de Monitoreo de AGROIDEAS en Lima es responsable de aprobar los desembolsos de recursos para el pago de los incentivos otorgados a las OPA. Según lo encontrado a partir de

entrevistas en las regiones de Puno y San Martín, entre que se envía una solicitud de apoyo (SDA) hasta que efectivamente esta se encuentra aprobada y apta para ser entregada al beneficiario pueden llegar a transcurrir tres meses.

A simple vista, dado que el producto 5004480 está orientado a productores ya organizados y con un plan de negocio desarrollado, la demora en la entrega de estas transferencias tiene como principales afectados a ellos, quienes podrían llegar a desaprovechar campañas dentro del ciclo agrícola por no recibir la transferencia a tiempo. Como se corroboró a partir de la recolección de información primaria en campo, a veces, si los productores no reciben las transferencias a tiempo intentan consolidar la contrapartida para poder financiar activos “retrasados”. Dicho de otra forma, como consecuencia del retraso en la entrega de transferencias por parte de AGROIDEAS, los productores deben reasignar sus recursos – dejando de utilizar parte de ellos para la atención de otras necesidades – con el fin de financiar los activos que requieren en ese momento y no desaprovechar las campañas del ciclo agrícola.

No obstante, el impacto de este cuello de botella trasciende a los beneficiarios específicos de la intervención de AGROIDEAS: la falta de recursos para poder financiar planes de negocio atañe, en estricto, a todas las intervenciones del PP 0121. De hecho, en las entrevistas realizadas a nivel regional, se encontró que beneficiarios de otras entidades encargadas del PP 0121 como AGRORURAL y SIERRA Y SELVA EXPORTADORA enfrentan dificultades para acceder a financiamientos, la cual se supone que es una necesidad que AGROIDEAS debería atender. Así, finalmente muchas OPA tienen que buscar acceder a fuentes de financiamiento por su propia cuenta.

Algo similar se puede decir respecto de la mayor parte de las actividades que componen el producto 3000630 “Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados” el cual es entregado por el INIA. Por ejemplo, para la entrega de la actividad 5004487 “Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad adecuados a las condiciones agroecológicas de las zonas priorizadas y socioeconómicas del pequeño productor” una premisa básica de la cual se debe partir es que la tecnología que las EEA del INIA poseen y usan para el desarrollo de innovaciones agrícolas está en buenas condiciones. Sin embargo, como se pudo recoger de la entrevista realizada a la EEA “El Porvenir” en San Martín, los equipos que se manejan tienen más de 20 años y no están en buenas condiciones.

De la misma forma que con la demora en la entrega de transferencias a los productores por parte de AGROIDEAS, las consecuencias del mal estado de los equipos tecnológicos de las EEA del INIA se pueden extender al funcionamiento adecuado de todo el programa presupuestal: así como los productores que reciben capacitación en redes empresariales requieren tener activos para poder llevar a cabo sus planes de negocio, los mismos, una vez que alcanzan un determinado nivel de asociatividad, pueden requerir tecnología para poder aumentar su escala de producción. El hecho que el INIA no pueda cumplir eficientemente su tarea de desarrollo de tecnologías por la obsolescencia de sus equipos

es un problema que trasciende a los beneficiarios directos de la institución. De hecho, otras entidades encargadas del PP 0121 como AGRORURAL y la DCA coinciden en tener una percepción negativa de un INIA desgastado e ineficiente.

Por otro lado, cabe destacar que existen oportunidades de mejora en la articulación en las Unidades Ejecutoras del Minagri y el INIA y los gobiernos subnacionales. En distintas entrevistas se ha mencionado la falta de articulación territorial de las actividades del PP 0121. Por ejemplo, se ha mencionado la preocupación de entidades como AGRORURAL por la duplicidad en acciones con las DRA, dado que muchas de ellas tienen actividades vinculadas con el fortalecimiento de la Asociatividad, sin un esfuerzo por un trabajo conjunto.

Independientemente de los problemas de duplicidad, ya mencionados en la sección 1.4.1 del presente informe, se ha encontrado además un problema transversal de bajo involucramiento de los Gobiernos Locales en la provisión de servicios de asistencia técnica en campo a los pequeños y medianos agricultores. Contar con el respaldo de un equipo técnico más sólido en las agencias agrarias a nivel nacional en el marco del PP 0121 permitiría fortalecer los efectos de las distintas Unidades Ejecutoras del Minagri y los organismos adscritos.

2.3.3 Evaluar el funcionamiento y/o mecanismos de selección de beneficiarios (Contenido 33)

Existen versiones alternativas respecto de quiénes son efectivamente los beneficiarios de la intervención del PP 0121. En principio, se esperaría que los beneficiarios del programa sean elegidos de manera alineada al diseño centralizado (Anexo 2) elaborado por el MINAGRI. Este diseño define a la población potencial de productores agropecuarios del programa en función a criterios variantes en el tiempo – para el 2017 que tuvieran una parcela con una extensión determinada, y para el 2018 que tuvieran tierra cultivable en la parcela – y a la población objetivo en torno a una serie de criterios de focalización – superficie agrícola, índice de desarrollo humano, etc. No obstante, en la realidad o bien cada unidad ejecutora y organismo adscrito al MINAGRI tiene sus propios lineamientos de ejecución que no necesariamente coinciden con lo estipulado por el nivel central, o bien ni siquiera ellos mismos actúan acorde con sus lineamientos de ejecución sino en función a su demanda histórica.

Por ejemplo, en el caso de AGRORURAL, existe un criterio de elegibilidad dentro de los lineamientos de ejecución para el 2017 que señala que los beneficiarios deben ser productores con unidades agropecuarias que tengan una extensión mayor a 0.5 hectáreas y menor a 10 hectáreas. Sin embargo, el Anexo 2 del PP 0121 para ese año tan solo mencionaba que la extensión de las unidades agropecuarias fuera menor a 20 hectáreas bajo riego o 50 bajo secano en la sierra – principal región de intervención de AGRORURAL. En este sentido, si bien no son criterios estrictamente opuestos, no se evidencia ningún intento de consistencia.

Más aún, incluso si se reconoce que lo estipulado por el nivel central y AGRORURAL puede estar medianamente articulado, en la práctica, los beneficiarios atendidos ya están establecidos al ser una demanda histórica. Por ejemplo, en el caso de Puno, la agencia zonal de AGRORURAL trabaja desde el 2014 con once redes empresariales en Puno las cuales ya se encuentran en una fase de proyecto estratégico del negocio conjunto. Si bien esto no va en contra de sus lineamientos de ejecución, sí evidencia que en la práctica dichos lineamientos no son suficientemente informativos como para identificar qué tipo de beneficiarios están siendo efectivamente atendidos.

El problema de identificación del tipo de beneficiarios efectivamente atendidos, se atribuye también a la falta de coordinación entre las entidades encargadas. Así, tanto AGRORURAL como la DCA atienden a productores en temas de capacitación en redes empresariales, y a partir de lo revisado en documentos institucionales, no es posible identificar qué caracteriza a los beneficiarios atendidos. De hecho, gracias a entrevistas realizadas a actores locales en Puno, se pudo saber que ni siquiera estas organizaciones podían corroborar con precisión si estaban atendiendo o no a los mismos beneficiarios. Solamente se apeló al indicio que la DCA trabaja con productores que recién están empezando a asociarse, por lo que se intuye que deberían ser distintos a los de AGRORURAL.

En el caso de AGROIDEAS, de acuerdo con su Manual Operativo, los únicos requisitos que deben cumplir los productores para poder postular a financiamiento para sus planes de negocio es que estén asociados, que sean productores de pequeña o mediana escala – que cumplan con umbrales de extensión de la parcela agrícola consistentes con el Anexo 2 – y que no hayan postulado anteriormente.

2.3.4 ¿El sistema de información es pertinente para el seguimiento de resultados de la IPE? (Contenido 34)

Un reto importante en la implementación del PP 0121 es el desarrollo de un sistema de información centralizado que permita hacer un seguimiento de resultados adecuado. De hecho, la falta de este sistema es reconocida por distintos actores a nivel central, quienes señalan que para que el PP funcione adecuadamente, haría falta que hubiera una base única de beneficiarios y una central de costos. En este sentido, se afirma que el estado actual del programa es uno en el cual se trazan las metas en función al presupuesto y no a la atingencia del cierre de determinadas brechas. Por lo mismo, se resalta también la falta de una línea de base que ayude a entender la situación actual de los beneficiarios, así como una tipología adecuada de los mismos.

Alternativamente, y a partir de la revisión de los documentos institucionales y lo recogido en entrevistas a actores centrales, sí se tiene evidencia de la existencia de sistemas de información para AGRORURAL, AGROIDEAS e INIA de forma individual, pero no de forma conjunta. Nuevamente, considerando la intención ya activa de contar con POI articulado para la ejecución del PP 0121, lo más pertinente sería contar con un sistema de información único.

Dicho sistema de información centralizado podría basarse en los lineamientos de aquellos que ahora existen para alguna de las entidades encargadas de la ejecución del PP 0121. Tomando como ejemplo el sistema de información de AGRORURAL, este comprende una plataforma de acceso virtual que es utilizada por todos los niveles dentro de la organización. En concreto, los directores y subdirectores de cada una de las unidades regionales de AGRORURAL, tienen la obligación de definir correctamente sus necesidades de sistematización de procesos operativos, suministro, desarrollo y operación referidos a sus roles. A partir de ello, se desarrollan fichas estándar para el llenado de datos relevantes a cada uno de los procesos que siguen los diferentes niveles dentro de la organización.

Ahora bien, un tema adicional que es necesario resaltar en esa sección es la necesidad de establecer **mecanismos de supervisión** de la ejecución de las distintas etapas en la prestación de los servicios del PP 0121. La idea detrás de ello, es que resulta indispensable que existan mecanismos para asegurar que los ejecutores de servicios del PP realicen sus funciones según lo establecido en los lineamientos⁷² de cada UE y organismo adscrito.

Esto es particularmente importante en los servicios donde hay una transferencia de recursos a agricultores, como es el caso de Agroideas, pues de existir retrasos o baja calidad en los bienes y servicios recibidos, es posible que los beneficiarios tengan poca capacidad de control o manejo de la situación con los proveedores contratados. Así, por

⁷² Más allá de que los lineamientos deban modificarse para poder alinear al PP 0121 los servicios ofrecidos por cada UE y organismo adscrito.

ejemplo, de acuerdo a lo encontrado en la región Puno, producto de debilidades en la supervisión del proceso de adquisición de activos, algunas OPA han recibido equipos obsoletos o de mala calidad. Estos problemas originan que el proyecto no tenga resultados como los esperados en los planes de negocio, y por ende podrían perjudicar la efectividad del servicio.

Esta supervisión también debe acompañar el resto de etapas en el proceso de prestación de servicios, con el fin de evitar prácticas inadecuadas en relación con los lineamientos de cada UE u organismo adscrito. Por ejemplo, de acuerdo a las entrevistas realizadas en Agroideas Puno, se indicó que de acuerdo a los lineamientos, existe un procedimiento claro para la entrega de planes de negocio en la unidad regional (como por ejemplo, la gratuidad o costo cero del trámite); sin embargo, dada la baja supervisión, podrían generarse incentivos para realizar cobros que beneficien a funcionarios.

La supervisión de la ejecución de actividades es un reto cada vez más grande, sobre todo considerando que otros organismos, como Serfor y Sierra y Selva Exportadora, compondrán el PP 0121. Con el objetivo de asegurar una prestación efectiva de servicios de alta calidad, resulta importante supervisar cómo los funcionarios realizan las tareas en el marco de sus funciones, y cómo se cumple cada una de las etapas en la cadena de prestación de servicios. Estos mecanismos de supervisión, dada la estructura organizacional del PP 0121 debería ir en dos direcciones: la primera, de la sede central Minagri (ente rector) a la sede central de cada UE y organismo adscrito, y la segunda, de la sede central de cada UE y organismo a las unidades regionales.

SECCIÓN 3. PRESUPUESTO Y RESULTADOS

3.1 INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

3.1.1 Criterios de programación de recursos (Contenido 15)

Tanto el PP0118 como el PP0121 se desarrollan bajo un enfoque de gestión basado en presupuesto por resultados, bajo el cual se vinculan los recursos asignados con los resultados que se deben lograr en beneficio de la población objetivo. En ambos casos, la programación de recursos se establece a través de los Planes Operativos Institucionales (POI) donde se especifican los lineamientos y metas físicas de cada uno de los productos y actividades, tanto a nivel nacional como regional. La elaboración de los POI se realiza bajo las directivas del MEF en cuanto a la programación y formulación anual del presupuesto del sector público con una perspectiva multianual, y en función del presupuesto institucional de apertura asignado a cada pliego y programa presupuestal.

En el caso del PP118 se aplica la Directiva N°004-2014-MIDIS “Disposiciones para la programación y formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del Plan Operativo Institucional del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social” y la Directiva 02-2014-FONCODES/DE que establece una distribución presupuestal del 74% y 26% para el “Producto 3000595. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas” y el “Producto 3000592. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales”, respectivamente.

A través del PP0118, FONCODES aplica un enfoque territorial que permite consensuar, priorizar, organizar y planificar las iniciativas locales y la inversión en infraestructura pública que sustente y potencie dichos emprendimientos. A nivel de programación presupuestal ello implica una asignación por unidad territorial en función a una distribución uniforme de la carga de trabajo a nivel nacional. De acuerdo con los POI de FONCODES, dicha carga de trabajo se determina considerando los compromisos anuales asumidos con los hogares beneficiarios –quienes ejecutan sus iniciativas en un período de tres años– y los criterios de focalización y priorización regional aplicados por el programa para determinar sus metas físicas en este nivel geográfico. Es importante mencionar que, de acuerdo con los documentos institucionales, las metas físicas a nivel regional son definidas a partir de la potencialidad, dentro del ámbito de jurisdicción de cada Unidad Territorial, de la demanda por los bienes y servicios que el programa brinda.

Con respecto al PP0121, se aplica la Directiva Sectorial N° 004-2014-MINAGRI que orienta la formulación y seguimiento de los POI del MINAGRI en el marco del Plan Estratégico Institucional 2016-2018 y 2015-2021. Dado que el PP0121 está compuesto por intervenciones que cuentan con un PIA asignado anualmente, y que estas financian, en algunos casos, iniciativas productivas con un ciclo de ejecución mayor a un año, dicho presupuesto debería condicionar el número de hogares, productores u organizaciones que

se podría beneficiar anualmente, así como el nivel de gasto que se destina a actividades de gestión y monitoreo. Sin embargo, a partir de la revisión de la documentación institucional del PP0121, no es claro cómo se gestiona y programa internamente el presupuesto entre regiones, entre productos y actividades, y entre unidades ejecutoras del MINAGRI. Preliminarmente, con la información recibida sobre el número de beneficiarios en cada caso, no es posible afirmar que el presupuesto está asignado en función de la programación de metas físicas por actividad. Es necesario evaluar en el trabajo de campo cuáles son los mecanismos de programación de recursos que permitan distribuir el presupuesto por producto del PP 0121.

3.1.2 Proceso de asignación, transferencia de recursos y/modalidad de pago (Contenido 16)

De acuerdo con el Artículo 4° del Decreto Ley N° 26157, ley de creación del FONCODES, los núcleos ejecutores son las instituciones u organizaciones que reciben el financiamiento del FONCODES y, quienes presentan y ejecutan los proyectos en beneficio del grupo social que representa. En este sentido, los núcleos ejecutores constituyen una modalidad y estrategia de gestión que se caracteriza por la participación activa de la comunidad durante todo el proceso de gestión e implementación de los proyectos productivos con el apoyo de agentes externos que son convocados, seleccionados y contratados por los mismos núcleos ejecutores. Para llevar a cabo sus funciones, los núcleos ejecutores gozan de capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales, y realizar cualquier acción necesaria para la ejecución de los proyectos financiados por FONCODES (Decreto Supremo N°015-96-PCM y Decreto Supremo N°020-96-PRES).

El procedimiento general para la entrega de los proyectos productivos que se financian en el marco del PP0118 comprende las siguientes etapas: i) acciones previas, ii) elaboración de expedientes técnicos, iii) evaluación de proyectos, iv) ejecución de los proyectos productivos, v) conformación de los CLAR, vi) preliquidación de los proyectos productivos, vii) consolidación de los proyectos productivos, y viii) liquidación de los proyectos productivos.

Las acciones previas incluyen la sensibilización, selección de los centros de poblados de acuerdo con los criterios de focalización y priorización, la conformación de los núcleos ejecutores y núcleos ejecutores centrales, la suscripción de convenios para la transferencia de recursos que se asignarán a la elaboración de expedientes técnicos de proyectos, y la convocatoria pública, preselección y contratación de proyectistas.

Luego de esta etapa, los proyectistas desarrollarán los planes de trabajo para la elaboración de los expedientes, los cuales deberán ser aprobados por las unidades territoriales de FONCODES. Ello incluye la elaboración de un diagnóstico rural participativo, análisis de mercado, determinación de costos unitarios, desarrollo de programación física y financiera, y evaluación costo-beneficio. En todos los casos, el PP0118 cuenta con pautas, guías, manuales, especificaciones técnicas mínimas, directivas y formatos que deberán

seguir los proyectistas para elaborar los expedientes técnicos. En particular, los expedientes técnicos deberán brindar información sobre la programación de transferencias de recursos aprobados por FONCODES para la ejecución de los proyectos que podrán realizarse en uno o más desembolsos, además de cualquier contrapartida brindada por los hogares beneficiarios y las municipalidades distritales.

En todos los casos, se promueve la implementación de herramientas de gestión participativa al interior de los núcleos ejecutores así como la inclusión de las municipalidades distritales para la provisión de aportes no monetarios (bienes y servicios) para promover la pertinencia, relevancia y sostenibilidad de los proyectos productivos. El presupuesto total de los núcleos ejecutores, producto, actividades y tareas se determina en función del tope de inversión por hogar según ámbitos naturales, y de acuerdo a los lineamientos establecidos por FONCODES en cada ejercicio presupuestal

La evaluación de los proyectos de cada núcleo ejecutor central está a cargo de las unidades territoriales de FONCODES y, en particular, de los especialistas de proyectos productivos. Esta evaluación incluye la revisión documentaria de los expedientes técnicos presentados y visitas de campo en por lo menos el 15% de los proyectos presentados elegidos de manera aleatoria, y toma en cuenta criterios de viabilidad técnica, social y ambiental. La aprobación final de los expedientes técnicos presentados se realiza en la reunión del Comité Territorial de Aprobación de Proyectos (CTAP), donde se suscribe el acta de aprobación del expediente técnico y su financiamiento correspondiente. Luego de esta etapa, las unidades territoriales evalúan el desempeño de los proyectistas que condicionarán su contratación futura para la elaboración de expedientes técnicos.

La fecha de inicio de la ejecución de los proyectos a cargo de un núcleo ejecutor central determinado se cuenta a partir de la fecha de entrega de la autorización escrita del jefe de la unidad territorial para la utilización de los fondos de FONCODES depositados en la cuenta de ahorro de dicho núcleo. Para ello, el núcleo debe contar con contratos de locación de servicios tanto para su coordinador como para los *yachachiq* que participarán en la ejecución de los proyectos productivos.

El proceso de ejecución de los proyectos productivos es diferenciado en función de los productos correspondientes. Por un lado, el “Producto 3000595. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas” consiste en la presentación de servicios de asistencia técnica y capacitación –brindada a cada uno de los hogares por los *yachachiq*- y la entrega de pequeños activos productivos. Por otro lado, el “Producto 3000592. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales” comprende el acceso a recursos por parte de los hogares rurales para la implementación y gestión de emprendimientos rurales. En este caso, los recursos de los núcleos ejecutores centrales son asignados bajo la modalidad de fondos concursables con el apoyo de los CLAR distritales quienes evalúan y seleccionan los emprendimientos más sostenibles y viables, a los cuales se les entrega un premio

monetario equivalente a 2 UIT.⁷³ Además, los emprendimientos ganadores reciben servicios de asistencia técnica y pequeños activos que les permitan poner en marcha y gestionar sus iniciativas productivas.

Es importante mencionar que los grupos de interés ganadores no realizan directamente la adquisición de los bienes para la implementación de sus emprendimientos sino que estos son solicitados a los núcleos ejecutores centrales quienes son los responsables de hacer la entrega de los activos solicitados. Por el contrario, en el caso de los servicios, los beneficiarios seleccionan a los asistentes técnicos con el apoyo de los núcleos. Estos deberán elaborar informes mensuales de sus acciones para su conformidad y pago correspondiente en función de los resultados y aprendizajes logrados en los grupos de interés.

Uno de los instrumentos más importantes para asegurar una gestión eficiente de los recursos de FONCODES son las preliquidaciones trimestrales, procedimiento administrativo a través del cual se determina el monto efectivamente gastado por cada uno de los proyectos ejecutados por cada núcleo ejecutor, e incluye la rendición de cuentas de los recursos transferidos a estos órganos. Para ello, cada núcleo ejecutor deberá presentar un informe técnico trimestral que incluya el avance técnico y contable de los proyectos bajo su ámbito de jurisdicción además de la documentación que sustente dicha información. Estos informes técnicos serán revisados por el encargo de liquidaciones de cada unidad territorial y, bajo su conformidad, serán aprobadas por el especialista territorial de proyectos productivos, y el jefe de la unidad territorial. Una vez culminado el ciclo de ejecución de cada proyecto, se procede a la liquidación de los convenios con los núcleos ejecutores centrales.

Por su parte, no existe un procedimiento general de transferencia de recursos y modalidad de pago del PP0121 pues estos dependen de las intervenciones que lo componen. En este sentido, cada una de las direcciones de línea del MINAGRI (Dirección General de Ganadería, Dirección General Agrícola, Dirección General de Políticas Agrarias y Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas), así como cada una de las unidades ejecutoras del programa (AGRO RURAL, AGROIDEAS, INIA, SIERRA Y SELVA EXPORTADORA, SERFOR y los Proyectos Especiales del MINAGRI) cuenta con sus propias directivas, manuales, guías, instructivos o pautas establecidas que dependen de la cartera de bienes y servicios que brindan a sus poblaciones objetivo. Ante ello, podría existir el riesgo de un gran nivel de heterogeneidad entre los instrumentos que se aplican al interior del PP0121 para asegurar una ejecución y transferencia eficiente de los recursos. En el caso particular de AGRO RURAL, además de las actividades específicas dentro de la estructura programática del PP0121, este programa ejecuta otros proyectos con fuente de financiamiento externo como ALIADOS II y Sierra y Selva Alta que cuentan también con sus

⁷³ Cabe aclarar que la evaluación en cuanto a la consistencia de los emprendimientos es realizada por el yachachiq. Luego, pasa a revisarse por el Coordinador del NEC, quien verifica la sostenibilidad de la misma. Por último, el Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR) decide si se financia dicho emprendimiento.

propias herramientas de monitoreo.

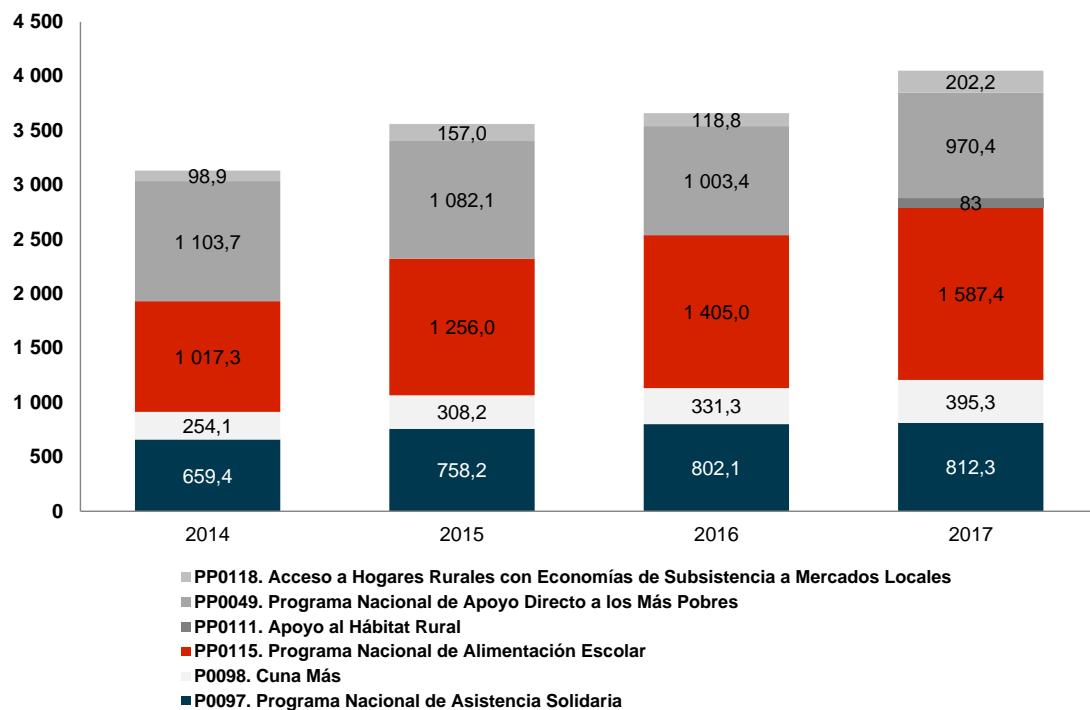
3.1.3 PIA/PIM vs. presupuesto ejecutado (Contenido 17)

En el período 2014 – 2015, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) asignado a los programas presupuestales del MIDIS se ha mantenido relativamente constante, creciendo, en promedio, un 0,41% anualmente. No obstante, los recursos asignados al PP0118 son los que han aumentado en mayor medida en los años analizados, con una tasa de crecimiento promedio anual de 19,57%. En términos relativos, el PIM del PP0118 representó en el 2017, el 4,60% de los recursos totales asignados a los programas presupuestales del MIDIS.

En el caso del PP0121 se encuentran resultados similares, con una tasa de crecimiento anual promedio anual de 13,18% y una importancia relativa de 8,76%.⁷⁴ Además, al interior del PP0121, aproximadamente el 87% del presupuesto es asignado al pliego del MINAGRI, mientras que el resto a las acciones implementadas por el INIA. En el primer caso, los recursos son distribuidos entre diferentes unidades ejecutores como AGRO RURAL (29%), la administración central del Minagri (19%) y AGROIDEAS (19%); mientras que en el segundo caso, estos son asignados principalmente a la administración central del INIA y, en menor medida, a las Estaciones Experimentales Agrarias.

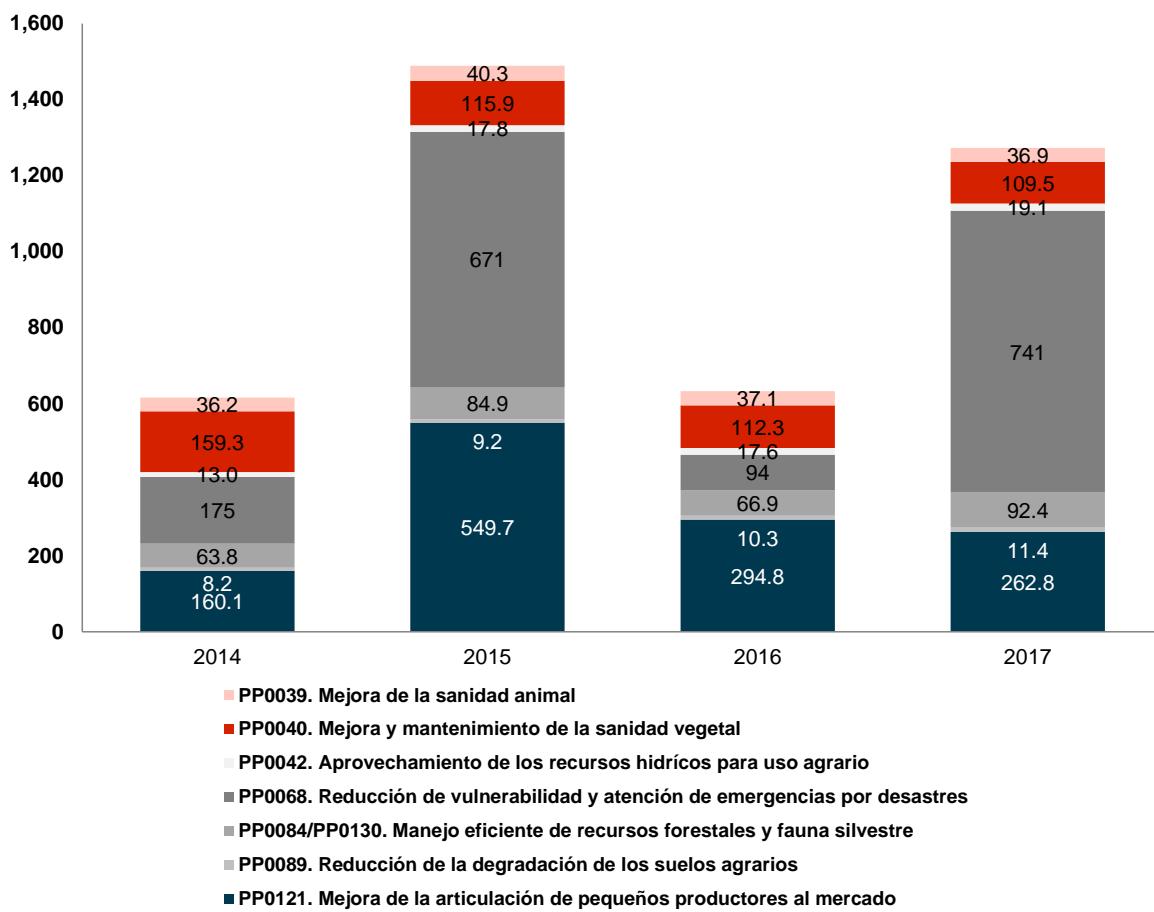
⁷⁴ La tasa de crecimiento anual promedio es calculada con respecto al PIM del año anterior. Asimismo, tanto el cálculo de la tasa de crecimiento como el de la importancia relativa considera el total del presupuesto del PP 0121, es decir, se ha sumado el presupuesto asignado al MINAGRI y al INIA.

**Gráfico 78. Distribución del PIM de programas presupuestales del MIDIS, 2014 – 2017
(millones de S/)**



Elaboración: APOYO Consultoría
Fuente: SIAF, Consulta: 26/07/17

**Gráfico 79. Distribución del PIM de programas presupuestales del MINAGRI 2014 – 2017
(millones de S/)**



Nota: Desde el 2016 el PP 084. Manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre pasó a denominarse PP 0130. Manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre.

Elaboración: APOYO Consultoría

Fuente: SIAF, Consulta: 26/07/17

En el período 2015 - 2017, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) asignado al PP0118 ha ido en ascenso, oscilando entre S/70 y S/200 millones, mientras que el PIM se ha ajustado al alza en todos los años. Resalta el incremento del 58% del PIA entre el 2014 y 2015 el cual se sustentó principalmente por el incremento en las metas para el “Producto 3000591. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas” y el “Producto 3000592. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales”. Cabe precisar que el presupuesto ejecutado bordea el 100% en el período analizado. Dado que la mayor parte del presupuesto representa transferencias pactadas entre FONCODES y los núcleos ejecutores, es previsible obtener resultados tan altos en cuanto a la ejecución.

Cuadro 31. PIA, PIM, presupuesto ejecutado (devengado) y avance (%) del PP0118, 2014-2017 (Soles)

Año	PIA	PIM	Ejecutado	%
2014	71 211 842	98 927 639	98 481 746	99,39%
2015	112 662 812	156 975 604	157 014 293	98,97%
2016	114 962 812	118 843 897	118 222 643	98,97%
2017	198 692 871	202 215 204	101 592 550	51,82%
2018	198 692 871	-	-	-

Elaboración: APOYO Consultoría

Fuente: SIAF, Consulta: 26/07/17

En el caso del PP0121, el PIA asignado ha ido en descenso desde el 2015, mientras que el PIM se ha ajustado al alza en todos los años. Resalta el incremento del 243% entre el 2014 y 2015, año en que se incorporó al PIM el presupuesto destinado a las transferencias de la Ley de Reversión Productiva Agropecuaria ejecutada por AGROIDEAS. A diferencia del PP0118, el PP0121 cuenta con un avance ejecutado menor, sobre todo en los años 2014 y 2016. Aunque el PP0121 incluye intervenciones que implican un compromiso previo con familias, productores u organizaciones agrarias que se deben programar anualmente, también implementa otras a cargo del INIA y la administración central del MINAGRI que requieren de una operación directa de las unidades ejecutoras como la provisión de información estadística agraria, la producción y uso de material genético de alta calidad o la asistencia técnica a los productores en escuelas de campo.

Cuadro 32. PIA, PIM, presupuesto ejecutado (devengado) y avance (%) del PP0121, 2014-2017 (Soles)

Año	PIA	PIM	Ejecutado	%
2014	149 038 083	160 121 541	136 403 455	85,19%
2015	322 143 263	549 700 808	544 145 940	98,99%
2016	272 841 268	294 840 813	270 633 618	91,79%
2017	250 455 442	262 768 659	120 675 810	45,92%
2018	n.d	n.d	n.d	n.d

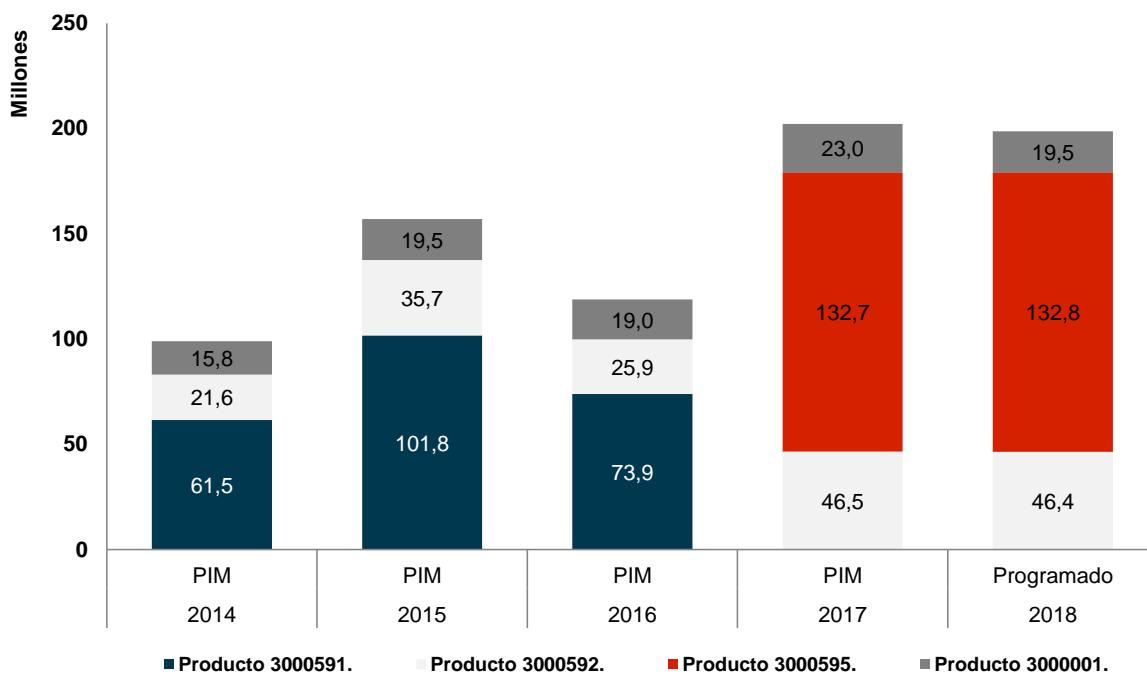
Nota: Se considera el presupuesto asignado a los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Elaboración: APOYO Consultoría

Fuente: SIAF, Consulta: 26/07/17

En cuanto a la distribución por producto, el PP 0118 concentra el 63% del presupuesto en el **Producto 1** “Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas”, con un presupuesto promedio de S/ 80 millones. Sin embargo, a partir del año 2017, el PIM ascendió a S/ 133 millones, tal como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

**Gráfico 80. Distribución del PIM por producto del PP118, 2014-2017
(millones de S/)**



Elaboración: APOYO Consultoría
Fuente: SIAF, Consulta: 26/07/17

En el caso del PP 0121, el mayor presupuesto corresponde al producto 3000634: Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales; de hecho, el presupuesto promedio asciende a 87 millones entre los años 2014 y 2016 (26% del total del presupuesto asignado al programa presupuestal). En cuanto a la ejecución, a nivel de las actividades, el PIM ha sido devengado entre un 80% y 100% en los últimos años.

**Cuadro 33. PIA, PIM y avance (%) del PP 0121, por producto 2014-2017
(Soles)**

Productos	2014			2015			2016			2017		
	PIA	PIM	%									
Producto 3000629. Productores agropecuarios organizados, gestionan empresarialmente sus organizaciones	105 000	343 790	90%	956 383	857 671	96%	1 911 600	1 391 445	98%	1 628 697	1 628 697	55%
Producto 3000630. Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	8 738 416	8 729 660	97%	18 880 888	30 563 572	93%	24 053 900	28 203 909	89%	23 465 742	25 527 892	42%
Producto 3000631. Productores agropecuarios acceden a servicios de aseguramiento y gestión de calidad BPA/BPP en sus unidades agrarias	36 170 000	36 028 621	92%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Producto 3000632. Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales	35 638 416	35 398 645	100%	40 502 998	102 106 261	100%	72 793 952	123 456 170	97%	72 824 567	70 608 741	90%
Producto 3000633. Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria	140 000	317 904	100%	519 751	526 669	84%	519 751	590 292	90%	519 751	519 751	10%
Producto 3000634. Productores agropecuarios organizados participan en eventos de promoción comercial y realizan negocios	50 000	180 112	100%	450 000	684 686	99%	1 009 498	3 325 304	99%	850 405	1 542 771	31%
Produc 3000675. Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de la calidad Buenas Prácticas Agrícolas y Buenas Prácticas Pecuarios implementados	-	-	-	19 565 040	13 797 654	97%	1 083 850	4 248 023	87%	1 907 064	2 329 518	45%
Proyecto 2078192. Sierra Norte	6 874 082	7 211 082	97%	7 478 837	8 397 010	100%	0	30 000	0%	0	60 000	49%
Proyecto 2110594. Sierra Sur II	7 388 054	7 796 554	92%	2 027 123	2 898 180	88%	0	0	-	0	0	-
Proyecto 2170539. Sierra y Selva Alta	22 178 865	13 990 126	8%	26 155 567	30 726 648	100%	28 793 683	29 074 827	91%	28 035 897	24 533 420	48%
Proyecto 2233754. Aliados II	0	4 680 011	3%	32 586 330	44 717 409	100%	38 785 258	9 509 690	291%	1 474 780	6 469 774	73%
Proyecto 2268198. Catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú	-	-	-	-	-	-	46 760 000	10 638 210	41%	49 871 053	49 771 968	2%
Proyecto 22550051. Mejoramiento del Sistema de Información Estadística Agraria para el Desarrollo Rural del Perú	-	-	-	-	-	-	15 013 000	6 050 890	37%	12 039 827	11 229 693	11%
Proyectos Especiales	1 757 729			9 812 628	11 802 211		8 221 533	33 618 144		15 343 605	19 021 673	
Producto 3000001. Acciones comunes	31 755 250	43 687 307	95%	163 207 718	302 622 837	99%	33 895 243	44 703 909	97%	42 494 054	49 524 761	45%
Total	149 038 083	160 121 541	85%	322 143 263	549 700 808	99%	272 841 268	294 840 813	92%	250 455 442	262 768 659	46%

Nota: En respuesta a los comentarios, este cuadro contiene información sobre la distribución de presupuesto por producto del PP 0121, del mismo modo que el gráfico anterior con respecto al PP 118. Asimismo, se está considerando el presupuesto asignado para el PP 0121 en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Elaboración: APOYO Consultoría

Fuente: SIAF, Consulta: 26/07/17

3.1.4 Costos de los bienes y/o servicios, y metas físicas⁷⁵ (Contenido 18)

En el caso del **PP0118**, la Resolución Ministerial N°054-2015-MIDIS –que modificó la Directiva N° 006-2012-MIDIS, “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión”, se determinó los costos unitarios para los servicios y bienes brindados en el marco del programa. Así, de acuerdo con dicha resolución “el valor total de la capacitación, la asistencia técnica, la asesoría empresarial y productiva, y el desarrollo, adopción, mejora o transferencia de tecnología no excederá de 1.7 UIT por hogar durante el horizonte de implementación”.

En cada ejercicio presupuestal, FONCODES establece la distribución del monto a financiar para cada núcleo ejecutor buscando que se destine un mayor porcentaje a la implementación de tecnologías y asistencia técnica, y a acciones para la consolidación de los proyectos productivos en el tercer año.

Para el año 2017, se ha establecido como costos para las intervenciones del “Producto 3000595. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas” (Producto 1) y el “Producto 3000592. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales (Producto 2)”, S/4,350 en la sierra, y S/5,448 en la selva.⁷⁶

Como se puede ver en el cuadro a continuación los costos de todas las actividades han aumentado por año. Como parte de la evaluación, se indagará sobre a qué corresponde estos incrementos. A nivel de actividad, el caso que más se destaca es el de Promoción de espacios de intercambio comercial, cuyo costo pasó de S/. 22, 646 a S/. 46, 935 en tres años (2014-2017).

⁷⁵ Para la descripción de contenidos de esta sección, cabe precisar que aún no se cuenta con información para el PP121.

⁷⁶ Corresponde al monto de inversión por hogar para la ejecución de un proyecto, utilizado para determinar el presupuesto total de un NE.

Cuadro 34. Costos unitarios, metas físicas y presupuesto programado del PP 0118, 2014-2017

Productos	Unidad de medida	2014			2015			2016			2017		
		Metas	C.U	PIM									
Producto 3000591. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas													
Actividad 5004363. Asistencia técnica y capacitación al núcleo ejecutor central en el diseño del proyecto	Capacitación	221	12 646	2 794 717	345	12 742	4 396 154	219	15 086	3 303 824	-	-	-
Actividad 5005649: Implementación de asistencia técnica, capacitación y entrega de activos a hogares rurales	Persona/Hogar	22 133	2 649	58 625 594	34 931	2 785	97 268 834	21 995	3 208	70 551 721	-	-	-
Producto 3000592. Población rural en economías de subsistencia recibe asistencia técnica, capacitación y portafolio de activos para la gestión de emprendimientos rurales													
Actividad 5004365. Desarrollo de los concursos para la evaluación y asignación de recursos	Plan de negocio	1 992	167	331 995	3 144	257	806 496	1 963	254	498 501	-	-	-
Actividad 5004366: Implementación de la asistencia técnica y capacitación especializada y entrega de activos para la puesta en marcha de los emprendimientos rurales	Proyecto implementado	1 992	10 042	20 002 707	3 144	10 215	32 115 871	1 963	11 791	23 145 389	-	-	-
Actividad 5004367: Promoción de espacios de intercambio local	Evento	55	22 636	1 244 987	87	32 442	2 822 476	55	41 917	2 305 438	-	-	-
Actividad 5005887. Asistencia técnica a grupos de interés para la selección e implementación de perfiles de emprendimientos rurales	Emprendimiento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 967	481	1 427 365
Actividad 5005888. Asistencia técnica a los emprendimientos implementados para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado	Emprendimiento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2 967	13 716	40 696 682
Actividad 5005889. Promoción de espacios de intercambio comercial local	Evento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93	46 935	4 364 997
Producto 3000595. Hogares rurales en economías de subsistencia recibe asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas													
Actividad 5005886. Capacitación, asistencia técnica y entrega de activos para mejorar la actividad productiva	Hogar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37 096	3 472	128 803 304
Actividad 5004362. Promoción y conformación de núcleos ejecutores y núcleos ejecutores centrales	Organización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	370	15 879	5 875 354

Nota: Para el cálculo de los costos unitarios se dividió el PIM con respecto a las metas físicas programadas para el mismo año.

Elaboración: APOYO Consultoría

Fuente: POI 2014 – 2017

Cuadro 35. Costos unitarios, metas físicas y presupuesto programado del PP 0121, 2017

Productos y actividades	Unidad de medida	2017		
		Metas	C.U.	PIM
PP 0121				
Producto 3000629. Productores agropecuarios organizados, gestionan empresarialmente sus organizaciones				
Actividad 5004478. Formación de redes empresariales rurales con productores agropecuarios	Organización	132	3,323	438,697
Actividad 5004480. Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad	Productor asistido	1,770	672	1,190,000
Producto 3000630. Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados				
Actividad 5004481. Capacitación a los productores en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad de su producción agropecuaria	Productor capacitado	19,440	303	5,885,314
Actividad 5004483. Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados para mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	Estudio	40	17,886	715,434
Actividad 5004485. Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios organizados que les permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	Tecnología	40	15,913	636,500
Actividad 5004486. Desarrollo y adaptación de variedades y razas con atributos de alta productividad y calidad adecuados a las condiciones agroecológicas de las zonas priorizadas y socio-económicos del pequeño productor	Registro	13	336,876	4,379,392
Actividad 5004487. Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado que permitan mejorar la productividad y calidad de los cultivos y crianzas priorizados	Tecnología	6	373,627	2,241,761
Actividad 5002255. Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas	Certificado	580,866	1.31	758,397
Actividad 5005110. Producción y uso de material genético de alta calidad	Material genético	2,608	4,071	10,616,094
Producto 3000632. Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales				
Actividad 5004494. Asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos	Productor asistido	1,040	105	108,839
Producto 3000633. Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria				
Actividad 5004496. Generación y administración del sistema de información de mercados	Reporte	84	830	69,751
Actividad 5005112. Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores	Campaña	10	45,000	450,000
Producto 3000634. Productores agropecuarios organizados participan en eventos de promoción comercial y realizan negocios				
Actividad 5005113. Eventos de articulación comercial nacional, regional, local y de agroexportación	Eventos	14	109,341	1,530,771
Actividad 5005114. Generar y difundir estudios de mercados potenciales nacionales e internacionales mediante un observatorio comercial	Documentos	3	4,000	12,000
Producto 3000675. Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de la calidad	Buenas Prácticas Agrícolas y Buenas Prácticas Pecuarios implementadas			
Actividad 5004488. Asistencia técnica a los productores de escuelas de campo	Productor capacitado y asistido	210	10,198	2,141,518
Actividad 5004489. Certificación en sistemas de gestión de la calidad BPA-BPP orgánicos	Productor	442	425	188,000

Nota: Para el cálculo de los costos unitarios se dividió el PIM con respecto a las metas físicas programadas para el mismo año.

Elaboración: APOYO Consultoría

Fuente: SIAF, Consulta 21/09/2017. Formato de Programación Física y Financiera 2016 del MINAGRI.

3.2 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0118

3.2.1 Análisis presupuestario (Contenidos 40, 41 y 42)

Pregunta o tema de evaluación	Fuente de información o método de análisis
¿La programación anual de los recursos a nivel nacional y regional consideran los compromisos asumidos por las intervenciones que componen los programas presupuestales con los hogares beneficiarios?	Información administrativa y entrevistas a profundidad
¿Los criterios de programación de las metas de producción física de las actividades otorgadas por los PP son adecuados a la capacidad de ejecución?	

De acuerdo a la información revisada del Anexo 2, los criterios de programación del PP 0118 están alineados con lo indicado en los POI de FONCODES. Al respecto, el equipo evaluador considera importante comentar tres criterios para la programación: departamental, de dominio geográfico y de producto.

Al revisar el documento de planificación de FONCODES, se observa que el presupuesto **por departamento** se asigna según la magnitud de centros poblados elegibles por año, más los compromisos de proyectos en ejecución, considerando que los proyectos tienen un período de tres años. A continuación, se presenta el número de centros poblados elegibles entre los años 2015 y 2018:

Cuadro 36. Distribución de centros poblados elegibles, por año y según departamento

Departamento	2015	2016	2017	2018
Amazonas	7	12	15	15
Ancash	10	4	28	19
Apurímac	4		22	15
Arequipa	3	-	-	15
Ayacucho	15	12	41	19
Cajamarca	27	27	53	19
Cusco	10	6	19	15
Huancavelica	23	12	8	15
Huánuco	32	4	16	15
Ica	-	-	-	15
Junín	24	12	16	16
La Libertad	12	15	16	16
Lambayeque	4	6	-	15
Lima	3	-	-	15
Loreto	24	15	16	15
Madre de Dios	-	-	-	15
Moquegua	-	-	-	15
Pasco	12	7	20	15
Piura	31	24	27	15
Puno	40	20	25	15
San Martín	15	24	48	19
Ucayali	3	4	-	15
Tacna	-	-	-	15
Tumbes	-	-	-	15
Total	299	204	370	378

Fuente: Anexo 2 PP 0118

Elaboración: APOYO Consultoría

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la distribución de centros poblados para el 2018 es muy homogénea, y no responde a lo ejecutado en años anteriores. De acuerdo al equipo evaluador, es importante que la programación responda tanto a la magnitud de la problemática que se pretende enfrentar (baja capacidad de inserción en mercados locales), como a la capacidad de ejecución presupuestal de las UT asociadas a cada departamento.

Por otro lado, en cuanto a la programación por **dominio geográfico**, se ha observado que, por hogar, el presupuesto asignado en sierra asciende a S/ 4,500 como máximo, mientras que en la selva, este monto asciende a S/ 5,500. De acuerdo al equipo evaluador, este criterio, si bien es adecuado, constituye un mínimo para el funcionamiento del proyecto en cada hogar; sin embargo, al interior de cada dominio geográfico las condiciones de accesibilidad son tan variadas que pueden incrementar significativamente los costos de los servicios. Así, por ejemplo, en las visitas realizadas a la región San Martín, se identificaron proyectos tanto a una hora de Tarapoto (NEC Lamas, por ejemplo), como a tres horas y media (NEC Moyobamba), con condiciones desfavorables de accesibilidad⁷⁷. Según las entrevistas con distintos coordinadores de NEC de la UT Tarapoto, las dificultades logísticas tienen

⁷⁷ Estas condiciones implican un camino de dos horas en trocha, y un cruce de río sin puente.

implicancias necesariamente en un costeo diferenciado, no solamente para la entrega de activos, sino también para las visitas de AT.

Finalmente, de acuerdo a la distribución por componentes, el siguiente cuadro muestra la distribución de los recursos en sierra y selva según producto y actividad. Al respecto, se observa, tal como se precisó en la sección descriptiva, que el 74% del presupuesto se asigna al producto 1, mientras que el resto del presupuesto se asigna al producto 2 (emprendimientos). De la documentación revisada, no se ha identificado sustento claro de los montos que dan pie a esta distribución.

Cuadro 37. Estructura porcentual del financiamiento de Foncodes de un proyecto de 100 hogares en sierra y selva

Productos/actividades	Estructura del financiamiento de Foncodes - sierra	Estructura del financiamiento de Foncodes - selva
Producto 1: Hogares rurales con economías de subsistencia reciben I. asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas	74.0%	74.0%
1.1 Promoción y conformación de NE y NEC	-	-
1.2 Diseño del proyecto de asistencia técnica y capacitación	2.7%	2.8%
1.3 Implementación de AT y capacitación y entrega de activos a los hogares rurales	71.3%	71.2%
Producto 2: Grupos de hogares rurales con economías de subsistencia II. reciben asistencia técnica, capacitación y dotación de activos para la gestión de emprendimientos rurales	26.0%	26.0%
2.1 Desarrollo de los concursos para la evaluación y asignación de recursos	0.3%	0.4%
2.2 Implementación de la AT y capacitación especializada y entrega de activos para la puesta en marcha del emprendimiento rural	24.4%	24.1%
2.3 Promoción de espacios de intercambio comercial local (p.e.) ferias	1.3%	1.6%
Total	100.0%	100.00%

Fuente: Guía 9 para la elaboración de proyectos - Foncodes

Elaboración: APOYO Consultoría

Transferencia de recursos

Pregunta o tema de evaluación	Fuente de información o método de análisis
¿El mecanismo de transferencia de recursos a los núcleos ejecutores, hogares, productores u organizaciones aseguran la asignación transparente de los recursos de los programas presupuestales?	Directivas de transferencia de recursos, conformación de los núcleos ejecutores y entrevistas a profundidad

En cuanto a la transferencia de recursos, el NE constituye el eslabón central de recepción y administración de recursos; de hecho, los recursos son asignados directamente a una cuenta de la directiva del NE. La modalidad del NE es relevante para este efecto pues permite asegurar una participación activa de la comunidad durante todo el proceso de gestión de recursos.

En ese sentido, de acuerdo a lo precisado en el Anexo 2 del PP 0118, “el NE (...) sus representantes, no solo rinden cuentas a su comunidad, sino que se convierten en interlocutores de los intereses y necesidades de los comuneros, usuarios del programa FONCODES, y en gestores y protagonistas de su propio desarrollo, al ejecutar en beneficio de la comunidad los proyectos productivos y de emprendimiento planificados con los mismos usuarios”.

Este modelo, de acuerdo a los hallazgos de campo, asegura la transparencia en la asignación de recursos. La transparencia es importante para incrementar la confiabilidad en los usuarios, y por ende el compromiso con las actividades del proyecto. Una de las formas en la que se materializa la intervención del NEC en la gestión de recursos es la rendición de cuentas trimestral (preliquidaciones). Esta rendición de cuentas debe ser realizada a la comunidad, para dar a conocer los avances según la planificación anual.

3.2.2 Análisis de eficiencia de la Intervención Pública Evaluada (Contenido 43)

Pregunta o tema de evaluación	Fuente de información o método de análisis
<p>¿Las actividades de los programas presupuestales son ejecutadas incurriendo en el menor costo unitario posible?</p> <p>¿Se utilizan efectivamente los manuales, pautas, guías y formatos como herramientas de monitoreo al momento de aprobar transferencias de recursos y avance de los proyectos? ¿Cómo se presupuestan las actividades de monitoreo?</p>	Información primaria

Dada las limitaciones ya mencionadas en la elaboración de los expedientes técnicos, cabe la necesidad de contar con una **sistematización de los costos** de cada proyecto. Al respecto, si bien las preliquidaciones trimestrales contienen el monto efectivamente gastado por cada proyecto, no se ha realizado una sistematización que permita identificar las diferencias con respecto a los costos estimados en los expedientes técnicos. Por su parte, en la RM N° 054-2015-MIDIS se determinó que el **costo unitario** para los bienes y servicios brindados por el programa no exceda de 1.7 UIT por hogar. No obstante, no se ha encontrado un sustento para la definición de dicho umbral.

En cuanto a los criterios de programación multianual, dado los mismos problemas en la definición de costos por proyecto, en las entrevistas se ha mencionado que el presupuesto asignado requiere de recomposiciones. Si bien estos se definen de acuerdo al presupuesto asignado y el valor de la UIT, y con ello se definen el número de hogares a intervenir, queda pendiente evaluar cuáles son los criterios técnicos para la programación a nivel de región. Asimismo, se debe evaluar la diferencia entre esta programación, así como los recursos estimados en los ET a nivel de UT.

Adicionalmente, es importante destacar una potencial ineficiencia en la adquisición de activos: la reducida escala para la compra de insumos productivos. De acuerdo a las entrevistas realizadas en las regiones de Puno y San Martín, se encontró que los procesos de compra, al ser administradas por cada NEC por separado, son realizados a una escala baja, en comparación con la suma del resto de proyectos ejecutándose en simultáneo en la región. En ese sentido, se considera relevante explorar adquisiciones de forma conjunta a nivel de los proyectos en la región, pues ello quizás podría contribuir a incrementar niveles de eficiencia en el uso de recursos.

Finalmente, se ha analizado los costos administrativos en los que incurre el PP 0118. De acuerdo al SIAF – MEF, el costo administrativo del PP 0118 ha oscilado entre el 12% y el 15% del presupuesto total del PP 0118 en el periodo 2013-2017. Sin embargo, cabe mencionar que el monto puede estar subestimado porque, según lo encontrado en el trabajo de campo, una alta proporción de personal técnico realiza a su vez labores administrativas que no están contempladas dentro de sus funciones.

3.3 TEMAS DE EVALUACIÓN: PP 0121

3.3.1 Análisis presupuestario (Contenidos 40, 41 y 42)

Pregunta o tema de evaluación	Fuente de información o método de análisis
<p>¿La programación anual de los recursos a nivel nacional y regional consideran los compromisos asumidos por las intervenciones que componen los programas presupuestales con los hogares beneficiarios?</p> <p>¿Los criterios de programación de las metas de producción física de las actividades otorgadas por los PP son adecuados a la capacidad de ejecución? En el caso del PP0121, ¿se aplican los criterios de programación entre las intervenciones que lo componen?</p>	Información administrativa y entrevistas a profundidad

Del mismo modo que en el caso del PP 0118, la programación de recursos se establece a través de los POI de cada UE y organismo adscrito, donde se establecen los lineamientos y metas físicas regionales anuales mediante las cuales se programan los recursos asignados según cada objetivo específico del PP.

En el caso particular de **Agroideas** (APOYO, 2016),⁷⁸ actualmente el programa funciona bajo la modalidad de ventanilla abierta, y los recursos son asignados según el orden de llegada de planes de negocio. Aunque en los planes operativos anuales se establecen metas físicas por región, y un PIA regional, no se especifica bajo qué criterios se determinan ambos indicadores o si estas metas son flexibles. A partir de la revisión de los informes de seguimiento se observa que en algunos casos, el avance físico y presupuestal por región no necesariamente coincide con la programación realizada al comienzo del año fiscal, aunque a nivel global estos indicadores alcanzan valores cercanos al 100%.

Dado que Agroideas cuenta con un PIA asignado anualmente que condiciona el número de planes de negocio que se podrían aprobar o cofinanciar cada año y el nivel de gasto que se puede asignar a las actividades de monitoreo de los proyectos, no es claro cómo se gestiona y programa internamente el establecimiento de nuevos compromisos con las OPA o la firma de nuevos convenios bajo un escenario en el que se cuenta con una restricción presupuestaria. Es decir, aunque se respeta la programación realizada a nivel de metas físicas y avance presupuestal, las metas asociadas a los planes de negocio ejecutados exceden el presupuesto disponible y, por lo tanto, los montos comprometidos con las OPA no podrán ser ejecutados en el año fiscal correspondiente. Como se ha mencionado anteriormente, ello genera

⁷⁸ Tomado de la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal del Programa Agroideas, elaborada por APOYO Consultoría por encargo del MEF (2016).

insatisfacción en los beneficiarios debido a la constante demora en los desembolsos.

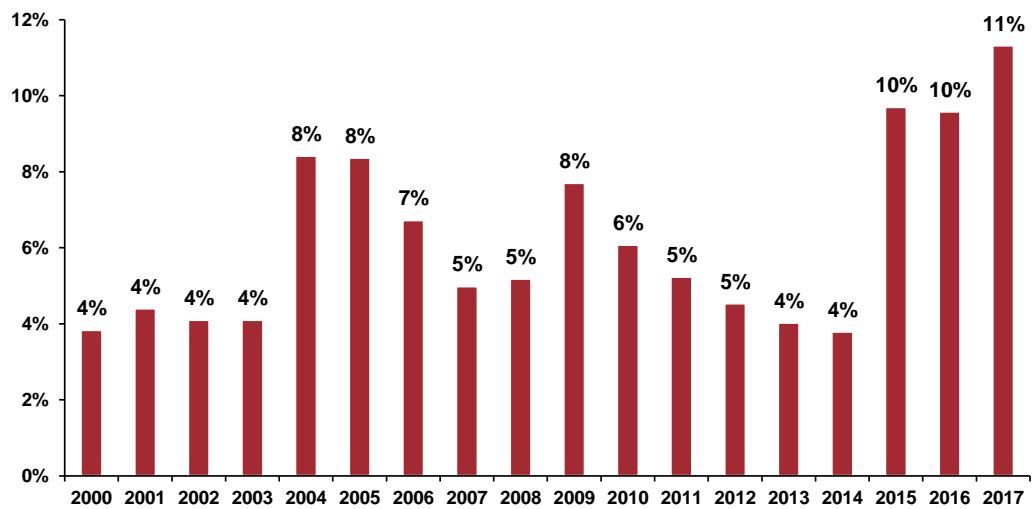
Este problema se manifiesta en el alto número de demandas adicionales de presupuesto que ha solicitado Agroideas desde su creación. Por ejemplo, como se pudo identificar a través de las entrevistas en la unidad regional de Tarapoto, se cuenta actualmente con 45 planes de negocio en cartera con opinión favorable, desde el año 2014. Estos proyectos ya cuentan con un convenio establecido, y por ende, los retrasos en la transferencia de recursos a la OPA generan mucha insatisfacción en los usuarios, y es muy probable que se estén reduciendo significativamente las necesidades que originaron la solicitud de desembolsos.

En el caso de **Agrorural**, los criterios de programación de recursos en el marco del PP 0121 responden al cumplimiento de las metas físicas de cada actividad. Sin embargo, una dificultad importante en este caso es la inexistencia de un estudio de costos detallado que permita definir cuáles son los costos unitarios adecuados para programar presupuesto, considerando la variabilidad en condiciones geográficas, las dificultades de transporte y logísticas, y la dispersión de los beneficiarios focalizados en cada región.

En el caso del **INIA**, la programación de recursos es menos clara aún: según la planificación reportada, el presupuesto está distribuido según los programas de investigación prioritarios a nivel nacional y por regiones. Sin embargo, de acuerdo a la información de presupuesto público (MEF), el presupuesto ha ido en descenso entre los años 2010 y el 2014, y tuvo bajas tasas de ejecución. Si bien esta situación se revirtió a partir del 2015 debido a la suscripción de contratos con el BID y el BM (PNIA), se debe tomar en cuenta que este mayor presupuesto no es algo permanente.

Esta problemática ocasionó que los esfuerzos que surgieron del INIA para llevar a cabo investigaciones que pudieran aplicarse a los procesos productivos —sobre todo en el área de genética y prácticas de manejo agropecuario— presentaran una limitada cobertura y profundidad. Más aún, a través de las entrevistas realizadas a funcionarios del INIA en Puno y San Martín, asimismo, se encontró que el PP 0121 es uno de los programas menos prioritarios para la UE.

Gráfico 81. Presupuesto del INIA: porcentaje respecto del resto del sector agricultura, 2000-2017



Fuente: Portal web del MEF.

Elaboración: APOYO Consultoría

3.3.2 Análisis de eficiencia de la Intervención Pública Evaluada (Contenido 43)

Pregunta o tema de evaluación	Fuente de información o método de análisis
<p>¿Las actividades de los programas presupuestales son ejecutadas incurriendo en el menor costo unitario posible?</p> <p>¿Se utilizan efectivamente los manuales, pautas, guías y formatos como herramientas de monitoreo al momento de aprobar transferencias de recursos y avance de los proyectos? ¿Cómo se presupuestan las actividades de monitoreo?</p>	Información primaria

Uno de los aspectos centrales al analizar la eficiencia del PP 0121 es tener un mapeo centralizado de costos a nivel nacional. Actualmente, cada una de las UE y organismos adscritos involucrados en el programa maneja de forma separada estructuras de costos para la implementación de actividades encargadas. Sin embargo, aún se carece de una central de costos que permita establecer tipologías de costos según zonas geográficas y características de los servicios prestados.

Para realizar el análisis de eficiencia en la implementación del PP 0121 es importante evaluar los siguientes aspectos: i) *benchmark* internacional de programas similares, ii) programas similares a nivel nacional, iii) componentes de la entrega de bienes y servicios.

De las alternativas que típicamente se pueden analizar para revisar la eficiencia del servicio en la entrega de servicios, se considera que las que más importantes son se comprenden en los acápite ii) y iii). En el caso del punto ii), por ejemplo, existen plataformas de asistencia técnica exitosas ya implementadas (por ejemplo, Pronamachs) y cuyos costos podrían dar indicios sobre cómo debería estructurarse el costo de la asistencia técnica que se brinda en el marco del PP 0121. En el caso del punto iii), por otro lado, un componente importante a analizar es el gasto administrativo para la prestación de servicios.

Finalmente, hay algunas consideraciones adicionales por Unidad Ejecutora y Organismo Adscrito que se deben tomar en cuenta a la hora de evaluar la eficiencia. A continuación se describen:

En el caso de **Agroideas**, dado que los planes de negocio no son un producto homogéneo, es posible utilizar la información presentada por las OPA en sus expedientes de contratación de proveedores para construir una base de datos de precios referenciales de acuerdo con las especificaciones técnicas de los bienes y servicios y proveedor, así como una calificación del cumplimiento de especificaciones técnicas. Esto permitirá analizar, durante el proceso de evaluación de planes de negocio, la pertinencia de las cotizaciones presentadas por las OPA.

En el caso de **Agrorural**, dado que los servicios son muy distintos unos de otros, al

igual que en Agroideas, valdría la pena realizar una sistematización de buenas prácticas a nivel nacional, que permita identificar a partir de una muestra costos referenciales y lineamientos más específicos para el uso de recursos.

Adicionalmente, una alternativa transversal que permitiría reducir ineficiencias en la prestación de servicios del PP 0121 es contar con una base de datos de asistentes técnicos y promotores agropecuarios que permitan filtrar aquellos con resultados positivos de aquellos que no prestaron servicios de calidad. Dado que varios de los programas ofrecidos consisten fundamentalmente en desarrollar capacidades en agricultores, es importante que el capital humano que transfiere conocimientos sea de calidad, pues no contar con ello podría acarrear una serie de retrasos en la entrega de productos, hasta la poca efectividad en términos de la adopción de nuevos conocimientos.

Poder identificar este grupo constituye un aspecto esencial pues permitiría reducir cuellos de botella producto de las bajas capacidades. Adicionalmente, resulta útil que esta base de datos sea construida a nivel nacional, con el fin de evitar que asistentes técnicos que hayan realizado alguna mala práctica sigan rotando en posiciones de regiones distintas de donde tuvieron la mala experiencia.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. Programa Presupuestal 0118

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones realizadas al PP 0118. Al respecto, cabe mencionar que los hallazgos y conclusiones de la presente evaluación han sido validados con el equipo a cargo del PP 0118. Asimismo, el presente informe se ha realizado sobre la base de la revisión del Anexo 2 del PP 0118 del año 2017 y 2018 (entregado al MEF en enero de 2017). Si bien de acuerdo con el equipo de FONCODES, algunas de las conclusiones han sido levantadas en el Anexo 2 del año 2018 y 2019 (como aquellas relacionadas a los indicadores de la MML y el sistema de seguimiento), la consultoría no ha tenido a su disposición la última versión del Anexo 2 del año 2018, ni el Anexo 2 del año 2019.

Por su parte, de acuerdo con el equipo de FONCODES, algunas de las recomendaciones a los procesos de la intervención ya se están realizando o están en proceso de implementarse. Entre ellas:

- Contratación de equipos de multidisciplinarios de supervisión en las UT
- Contratación de asistente administrativo para el NEC
- Ajuste de actividades administrativas
- Capacitación y contratación de yachachiq
- Actividades para el involucramiento de los gobiernos locales
- Redefinición de parámetros del Modelo de NE

El equipo evaluador, no obstante, mantiene las recomendaciones ya que se hicieron sobre la base de: revisión de literatura de mejores prácticas a nivel internacional y nacional, que incluían procesos similares al PP 0118 (ver Anexo 4); revisión de guías y resoluciones al 2017; y entrevistas realizadas a personal clave, con conocimientos acerca de cómo se está realizando la intervención en la actualidad. Entonces, si bien se considera positivo que el Programa ya venga implementando algunas recomendaciones – o revisando los procesos necesarios para implementarlas –; mientras no se hayan establecido los lineamientos que indiquen que estas deban realizarse en todos los ámbitos del Programa y los procedimientos para ello, se considera válido plantearlas como recomendaciones.

Cuadro 38. Conclusiones de la evaluación del PP 0118

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
1	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En los documentos de diseño del PP 0118 no se ha encontrado una discusión sobre las necesidades diferenciadas de los hogares en zonas de selva y zonas de altura. ▪ Si bien se cuenta con instrumentos para que la población usuaria identifique y priorice proyectos productivos (DRP), estos en la práctica no son suficientes para elaborar proyectos productivos acorde con la demanda. 	<p>La intervención no considera la diferencia en la importancia relativa de las causas del problema central para la población de selva o zonas de altura. Ello impide que el programa se enfoque en las necesidades específicas en estas zonas, y que se logre un nivel de focalización más adecuado. Asimismo, existen riesgos de no identificar soluciones pertinentes a la realidad de los distintos tipos de hogares rurales.</p>
2	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La intervención no abarca todas las causas del problema central, tales como infraestructura vial, de riego, de telecomunicaciones y acceso a recursos financieros. Por ello, los resultados serían limitados en el acceso a mercados. ▪ Esto implica que es necesaria la provisión de estos servicios por parte de otras entidades para tener un impacto en el resultado específico y final de la intervención. Sin embargo, de acuerdo con las entrevistas sostenidas, no se ha planteado ningún mecanismo formal de articulación con estas entidades. 	<p>La intervención, tal como está planteada, contribuye al aumento del nivel de producción de los hogares rurales de subsistencia. Sin embargo, los elevados costos de transacción asociados a la falta de infraestructura generan trabas para que dicha producción pueda ser llevada a mercados. A ello se le añade la falta de infraestructura de riego para que estos hogares almacenen agua y puedan utilizarla en su producción. Por ello, no se puede afirmar que la intervención sea sostenible en el logro de sus resultados.</p>

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
3	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los criterios utilizados para definir a la población potencial no tienen suficiente respaldo en la literatura y son insuficientes para determinar que esa población presenta el problema central. ▪ Se ha encontrado que en la práctica se toma a la población objetivo sin que necesariamente sea de la población potencial. Entonces, la población objetivo, si bien se encuentra en condiciones de pobreza, puede no presentar el problema de acceso a mercados. ▪ De acuerdo con las entrevistas realizadas tanto a nivel local como central, el seguimiento estricto de la Directiva N° 006-2012-MDIS, si bien no implica filtración según la normativa, evita que la intervención llegue a otras zonas en situación de pobreza que podrían ser parte de la población objetivo. 	<p>El programa debería llegar a hogares con economías de subsistencia, de zonas rurales y ubicados en las zonas más pobres del país. No obstante, se ha encontrado que en la Directiva existen CCPP que se encontrarían en distritos que ya no serían pobres y que han sido intervenidos. A ello se le suma que en la Directiva existen distritos en situación de pobreza pero que no pueden ser intervenidos porque solo 1 de sus CCPP cumple con los criterios de focalización.</p> <p>Por lo tanto, se considera que el seguimiento estricto de la actual Directiva podría generar problemas de filtración y subcobertura, si no pasa por un proceso de actualización.</p>
4	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se ha encontrado que algunas actividades del programa no siguen el modelo causal de la intervención pero son altamente valoradas por los usuarios, mientras que otras lo siguen pero aparentemente no son valoradas por los usuarios. ▪ Un ejemplo en el primer caso es el componente de vivienda saludable. En el segundo caso se encuentra el componente de capacitaciones financieras, que actualmente se realiza, pero no es considerado prioritario para algunos usuarios ya que no tienen los recursos ni el acceso para utilizar el sistema financiero. ▪ Las actividades relacionadas a gestión comercial se centran solo en la entrega de conocimientos, en lugar de priorizar la identificación de un mercado potencial y los requerimientos necesarios para llegar a este. 	<p>La validación de la lógica vertical de la MML es parcial. Si bien los componentes y las actividades son necesarios para el logro del propósito, no son suficientes. Se requieren de otros servicios para acceder a mercados (como infraestructura), así como fortalecer las actividades para el desarrollo de los emprendimientos. En ese sentido, la MML presenta oportunidades de modificación.</p> <p>Por su parte, el componente de vivienda saludable, además de ser altamente valorado, su ejecución por parte de FONCODES es vital desde el punto estratégico. Dado que se atiende a hogares en extrema pobreza, la percepción de pequeños cambios positivos en el hogar aumenta la confiabilidad en la intervención, y contribuye al nivel de involucramiento de los usuarios en el desarrollo de proyectos productivos. Pese a ello, no está considerado adecuadamente en la MML.</p> <p>En cambio, el componente de fomento de capacidades financieras se considera prescindible en algunas zonas de intervención. Pese a que los lineamientos de la intervención establecen que las tareas de educación financiera se desarrollen de acuerdo a la demanda y posibilidades de cada zona de intervención, en el trabajo de campo se ha encontrado</p>

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
			<p>que dichas actividades se dan independientemente de la demanda y posibilidades de la zona.</p> <p>Asimismo, dadas las limitaciones que presentan los usuarios para llegar a mercados, resulta necesario fortalecer las actividades de asistencia técnica a los emprendimientos para la mejora de su gestión económica, financiera y de articulación al mercado, así como aquellas de promoción de espacios de intercambio comercial.</p>
5	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Algunos indicadores de desempeño miden la adopción de los productos otorgados como parte del proyecto, mas no cuánto beneficio se obtiene a partir del uso de esos proyectos en aumento de producción e inserción a mercados locales. ▪ A la fecha, el programa no cuenta con fuentes de información identificadas para medir los indicadores a nivel de desempeño. ▪ Solo un indicador de desempeño tiene metas definidas hasta el 2020. Sin embargo, dichas metas se han calculado a partir de la ENAHO, la cual no representativa para los hogares que atiende el programa. 	<p>Algunos indicadores de desempeño del programa no miden correctamente el propósito de la intervención. Asimismo, la falta de medios de verificación y metas definidas para estos indicadores implica que solo se está midiendo el cumplimiento de metas físicas, pero no se está evaluando cómo los hogares adoptan los servicios del programa ni que impactos se generan.</p>

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
6	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No hay una estrategia clara para aprovechar la complementariedad de Haku Wiñay con otros programas sociales del MIDIS, o para promover la graduación de otros programas sociales del Midis a Haku Wiñay (por ejemplo Juntos). ▪ De acuerdo con las visitas en campo y evaluaciones al programa, algunos beneficiarios comparten la preocupación de dejar de recibir transferencias de Juntos por participar en Haku Wiñay. ▪ Se ha encontrado una escasa coordinación entre el Midis y Minagri, pese a la relación existente entre pobreza y actividad agropecuaria. ▪ En el diseño del PP 0118 no se contempla la posibilidad de que un subgrupo de la población quiera desarrollar su emprendimiento y necesitar de productos del PP 0121. 	<p>No hay un mecanismo claro de graduación o complementariedad entre el PP 0118 y otros programas del Midis. Esto es importante debido a que recibir otros beneficios (tales como transferencias monetarias de Juntos o Pensión 65, o desayunos escolares a través de Qali Warma) puede permitir que los hogares beneficiarios de Haku Wiñay se enfoquen en las actividades productivas promovidas por el Programa.</p> <p>Del mismo modo, los programas PP 0118 y PP 0121 podrían funcionar de manera escalonada si se toma en cuenta que existe un subgrupo de la población beneficiaria del PP 0118 con potencial de desarrollar sus emprendimientos y destinarlos al mercado, y con ello, cumplir con los requisitos para participar en los programas del PP 0121.</p>
7	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Con respecto al funcionamiento de la UT, se ha encontrado una alta carga administrativa y falta de capacidades por parte de su personal técnico. ▪ Se ha encontrado una inadecuada elaboración de los DRP y ET por parte de los proyectistas. ▪ Por otro lado, en el trabajo de campo se ha manifestado que aun cuando los proyectistas los elaboren adecuadamente, el paquete de activos y tecnologías predefinido por Foncodes es limitado para adecuar la oferta a la demanda. ▪ De acuerdo con las entrevistas realizadas, un grupo de yachachiq no cuenta con las capacidades técnicas, de gestión, y comunicación necesarias. La gran carga administrativa al Coordinador del NEC impide que haga un mayor acompañamiento en las capacitaciones y con ello, la transferencia de conocimientos entre ambos se ve limitada. ▪ No se ha diseñado un plan adecuado de involucramiento de las municipalidades con la intervención debido, entre otras razones, a su falta de presupuesto e interés en el proyecto. 	<p>Se considera que el reparto de funciones en las UT y en los NEC no es eficiente. Esto debido a que la gran carga administrativa deja menos tiempo a tareas que podrían resultar más beneficiosas para los usuarios. Por ejemplo, si se alivia la carga administrativa, se podría brindar más capacitaciones al personal.</p> <p>Asimismo, si bien se reconoce que la transparencia en el reporte de información brinda confianza a los beneficiarios con respecto a lo que reciben del Programa, a la fecha, no hay personal en los NEC que se dedique exclusivamente a las actividades administrativas que se requiere para mantenerla.</p> <p>Por otro lado, una dificultad en la asignación de tareas recae en el bajo involucramiento de las municipalidades. De acuerdo con las entrevistas realizadas, su participación se limita a aportes no monetarios, dificultando lo que se tenía pensado para la sostenibilidad de la intervención.</p>

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
8	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El nivel de dispersión de los hogares, así como la falta de suficientes recursos y plazos para la elaboración y validez del DRP y ET, generan que estos no se hagan adecuadamente. ▪ Se ha encontrado que en algunas ocasiones el programa ofrece activos y tecnologías no sostenibles de acuerdo al entorno social y geográfico de la intervención, como es en el caso de la selva. ▪ La disponibilidad de yachachiq a lo largo del proyecto puede generar retrasos para atender a todos los usuarios en las zonas más aisladas, con dificultades de acceso, y gran dispersión de hogares. ▪ Otros cuellos de botella son: contrapartida del usuario, procesos administrativos, cumplimiento de las municipalidades del convenio tripartito, búsqueda de proveedores según el precio estipulado en el ET, coordinación con comunidades nativas, dependencia al calendario agrícola, entre otros. 	<p>Se ha encontrado cuellos de botella en los procesos del PP 0118 que han originado retrasos en las transferencias de tecnologías, y una entrega de bienes y servicios con baja calidad en relación con lo esperado. Algunos de estos cuellos de botella parten de la elaboración de los proyectos productivos, en los cuales, tanto el DRP como el ET resultan inadecuados y no responden a las necesidades de la población. Por su parte, la ejecución de los proyectos también presenta cuellos de botella que retrasan la intervención.</p>
9	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En la lista de centros poblados a intervenir (Directiva N° 006-2012-MIDIS) se ha encontrado distritos con solo un centro poblado, así como centros poblados con menos de 100 hogares. Por lo tanto, los parámetros del Modelo de NE conllevan a no intervenir en dichos hogares, pese a que sí puedan necesitar de la intervención. ▪ Las Unidades Territoriales tienen incentivos a elegir aquellas localidades con menor dispersión de hogares, ya que facilita la implementación de los proyectos y requiere menos recursos. Por ejemplo, de acuerdo a las entrevistas realizadas en Puno, existen CCPP en zonas de altura incluidos en la Directiva – incluso priorizados –, pero no reciben la intervención. 	<p>Los parámetros para conformar el NE podrían generar incentivos a elegir localidades con menor dispersión de hogares, lo cual implicaría no intervenir en los hogares de extrema pobreza. Si bien en la práctica se opta por juntar centros poblados de modo que cumplan con el requisito de hogares a nivel de NEC (400 hogares por distrito, en promedio), igualmente algunos centros poblados aislados quedarían fuera de la intervención.</p>
10	Presupuesto de la Intervención Pública Evaluada	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De acuerdo al SIAF – MEF, el costo administrativo del PP 0118 ha oscilado entre el 12% y el 15% del presupuesto total del PP 0118 en el periodo 2013-2017. ▪ Sin embargo, cabe mencionar que el monto puede estar subestimado porque, según lo encontrado en el trabajo de campo, una alta proporción de personal técnico realiza a su vez labores administrativas que no están contempladas dentro de sus funciones. 	<p>Se observa la existencia de altos costos administrativos. Si bien los procedimientos administrativos que implementa FONCODES tienen aspectos positivos como la transparencia de información, se debe verificar que el personal dedicado a estas actividades sea el adecuado.</p>

Cuadro 39. Recomendaciones al PP 0118

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
1	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	El PP 0118 debe profundizar el análisis del problema central y de sus causas directas e indirectas para las zonas de selva y de altura.	<ul style="list-style-type: none"> a. Revisar el árbol de problemas de la intervención y profundizar el análisis de cada causa por subgrupos de la población potencial. b. Realizar una sistematización de los DRP y otros documentos. A partir de ello, identificar para cada subgrupo las principales necesidades de los hogares para el acceso a mercados. Incorporar en la revisión del árbol de problemas esta evidencia por subgrupo. c. Realizar talleres con todos los actores involucrados, y determinar las necesidades de las poblaciones en zonas de selva y de altura para su acceso a mercados. 	FONCODES	2 a 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> a. Es factible: proyecto interno de FONCODES. b. Es factible: proyecto interno de FONCODES o consultorías de entre S/ 80 000 a S/ 100 000. c. Es factible: proyecto interno de Foncodes o consultorías de entre S/ 100 000 a S/ 120 000.
2	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>La intervención, al responder a un subgrupo de causas identificadas en el modelo conceptual, necesita articularse con otras entidades para que brinden los servicios correspondientes a las causas que no abarca el PP.</p> <p>Esto implica establecer un alto nivel de coordinación intersectorial para identificar en qué zonas hubo una menor inversión por parte del Estado, y con ello, focalizar las intervenciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Incluir en el Anexo 2 del PP 0118 un análisis de alternativas para las causas indirectas que no son parte de la intervención. Identificar si efectivamente otras entidades, públicas o privadas, están resolviendo dicha problemática en el ámbito de intervención del PP 0118. b. Si otras entidades no están interviniendo, establecer en qué zonas es prioritario brindar un servicio integral. c. Para ambos grupos, el PP 0118 debe establecer un mecanismo de coordinación intersectorial para promover estos servicios en aquellas zonas donde sea necesario. Para ello, debe establecer convenios con otras entidades del Estado que potencien el resultado del PP 0118 (como el MTC y FONIE). d. En el caso de infraestructura de riego, coordinar con las entidades pertinentes (PSI y MINAGRI). Asimismo, se debe establecer lineamientos para que los sistemas sencillos de infraestructura que actualmente brinda el 	MIDIS, FONCODES, MEF, MTC, MVCS, FONIE, PSI, MINAGRI	1 a 3 meses	<ul style="list-style-type: none"> a. y b. Son factibles: proyectos internos de Foncodes. c. Es factible, aunque depende de la disponibilidad de las otras entidades. d. Es factible, aunque depende de la disponibilidad de las otras entidades, así como de presupuesto de FONCODES.

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
			PP 0118, siempre formen parte del paquete de tecnologías que brinda el PP 0118. En aquellas zonas en donde sea más costoso, se recomienda ampliar el presupuesto.			
3	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Se considera necesario redefinir los criterios para identificar a la población potencial, puesto que actualmente se utiliza solamente el criterio de superficie agrícola.</p> <p>Es necesario actualizar la Directiva N° 006-2012-MIDIS y establecer la frecuencia de actualización conforme a la información disponible (por ejemplo, bienal).</p>	<p>a. Establecer criterios para definir a la población potencial de acuerdo a las variables disponibles en el CENAGRO. Estas pueden incluir la posesión de activos, la cantidad de producción destinada al autoconsumo, así como variables que definen a una agricultura familiar. Con estos criterios, realizar un estudio que justifique econometrícamente que estas variables influyen en la posibilidad de acceder a mercados locales en el Perú.</p> <p>b. Coordinar con el MINAGRI esta definición, puesto que el PP 0121 excluye de su población potencial a los agricultores de subsistencia. Las definiciones utilizadas por ambos programas entonces, deben ser complementarias.</p> <p>c. Actualización de la Directiva N° 006-2012-MIDIS y establecer un mecanismo de actualización más ágil.</p> <p>d. Definir criterios bajo los cuales, se pueden anexar territorios (CCPP) que no pertenecen a la Directiva.</p>	MIDIS, FONCODES, MINAGRI	2 a 3 meses	<p>a. y b. Son factibles: proyectos internos de Foncodes.</p> <p>c. y d. Es factible: proyecto interno de Foncodes, aunque se debe coordinar con el Midis.</p>
4	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Se recomienda hacer explícito en la MML el componente de vivienda saludable y que continúe brindándose por el PP. Por otro lado, se debe procurar una intervención articulada con el MVCS para evitar duplicidades y una asignación de recursos eficiente.</p> <p>Se recomienda que la entrega del componente de capacidades financieras se priorice en aquellos centros poblados con acceso al sistema financiero y/o gran</p>	<p>a. Hacer explícito en la MML el componente de vivienda saludable, así como las actividades a desarrollar dentro de él. Brindar los servicios de Vivienda Saludable es un punto de partida estratégico del resto de actividades productivas que se realizarán con los hogares de subsistencia. Además, se ha encontrado literatura (ver sección 1.2.3 – Lógica vertical de la MML) que muestra evidencia de efectos del mejoramiento de la vivienda en aspectos productivos.</p> <p>b. Identificar posibles duplicidades con el MVCS y MINSA. Establecer lineamientos que delimiten la intervención de ambas entidades de acuerdo a zonas geográficas.</p>	MIDIS, FONCODES, MVCS, MEF, MINSA	<p>a. – c. 1 a 3 meses</p> <p>d. y e. implementación constante</p>	<p>a. – e. Son factibles: proyectos internos de Foncodes.</p>

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
		<p>concentración de usuarios de Juntos.</p> <p>Se debe fortalecer las actividades de articulación a mercados y promoción comercial, de modo que permitan eficazmente el acceso a mercados y el logro de ventas. Si el componente de capacidades financieras se brinda solo para algunos proyectos, para otros se puede asignar más presupuesto a la asesoría en gestión comercial.</p>	<p>c. Establecer criterios de priorización exclusivos al componente de capacidades financieras y de acuerdo al nivel de inclusión financiera de los distritos. Una vez identificados los distritos a los cuales brindar estos servicios y a los que no, realizar una reasignación de recursos por actividad, de modo que para los que no reciben de este componente se beneficien de otros, como vivienda saludable o asesoría en gestión comercial.</p> <p>d. Las capacitaciones sobre gestión comercial deben incluir temas de formalización e inocuidad, de modo que los hogares puedan cumplir con las exigencias del mercado, tales como registro sanitario, licencias o permisos de funcionamiento, u otras exigencias de posibles compradores (por ejemplo, municipalidades o colegios). Se debe exigir en las propuestas que los participantes identifiquen los requerimientos.</p> <p>e. Se debe realizar un seguimiento a la participación de los usuarios en ferias y otras actividades de promoción comercial.</p>			
5	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Se recomienda redefinir los indicadores de desempeño del programa a nivel de resultado específico y de componente.</p> <p>Asimismo, se debe establecer los medios de verificación que se usarán para definir los valores y las metas. Si bien se ha planeado el levantamiento de información para el año 2018, se debe plantear metas referenciales a partir de la información disponible a la fecha.</p>	<p>a. Incluir un indicador de resultado específico para aquella población que desarrolla emprendimientos no agropecuarios. Por ejemplo, este puede ser “variación en el valor de ventas para aquellos hogares que han implementado emprendimientos no agropecuarios”.</p> <p>b. Asimismo, a nivel de resultado específico, incluir un indicador relacionado a los beneficios en el consumo del hogar producto de una mejora en los sistemas de producción familiar. Este puede ser el que se encuentra en el Tablero de Control de la intervención: “% de hogares cuyo valor total de la producción agropecuaria destinada al autoconsumo se ha incrementado”.</p> <p>c. Calcular valores históricos y definir metas para los indicadores de desempeño, contrastando los valores de</p>	MIDIS, FONCODES, MINAGRI, MEF INEI	<p>a., b. y c. 1 a 3 meses.</p> <p>d. depende de coordinación con el MINAGRI, MEF y el INEI.</p>	<p>a. - c. Son factibles: proyectos internos de Foncodes.</p> <p>d. Es factible, aunque depende de la coordinación con el MINAGRI, MEF y el INEI.</p>

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
			<p>la ENAHO y ENAPRES.</p> <p>d. En cuanto a las fuentes de información, la Encuesta Nacional Agropecuaria incluirá un módulo para hogares con economías de subsistencia a partir del año 2017. Evaluar la viabilidad de que esta encuesta incluya más indicadores de la MML del programa.</p>			
6	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Establecer convenios institucionales con entidades o programas públicos del mismo sector o de otros (entre ellos, MINAGRI) que brinden servicios de asistencia técnica o capacitaciones a hogares con economías de subsistencia o con condición de pobreza extrema. Esto con el fin de coordinar el trabajo y evitar duplicidades.</p> <p>Establecer reuniones con equipos del MIDIS y MINAGRI para definir una estrategia de graduación entre programas de alivio de la pobreza, programas de desarrollo de capacidades, y programas para la inserción a mercados.</p> <p>Estas recomendaciones aplican también al PP 0121.</p>	<p>a. Establecer reuniones con el Midis y sus unidades ejecutoras para definir una estrategia de graduación entre programas de alivio de la pobreza y el PP 0118. Lo mismo debe hacerse entre el PP 0118 y las unidades encargadas del PP 0121. En ambos casos se recomienda la participación del MEF.</p> <p>b. En las actividades de difusión y promoción del PP 0118, difundir claramente cuál es la estrategia ideal de complementariedad, y de graduación, entre programas.</p> <p>c. Realizar un estudio que identifique a la población beneficiaria del PP 0118 que, potencialmente, podría participar de los programas del PP 0121. El estudio podría partir de la identificación de las competencias de los usuarios del PP 0118 al dejar de recibir la intervención, los criterios para participar en programas del PP 0121, y los servicios que este ofrecería a usuarios del PP 0118. Esto se debe complementar analizando las propuestas de NRI o proyectos productivos que ya culminaron, identificando qué otros servicios provistos por el PP 0121 se hubieran requerido para fortalecer el desarrollo de los negocios o actividad productiva. En los casos de éxito, determinar cuáles serían sus posteriores necesidades para el crecimiento de su negocio o fortalecimiento de su actividad agropecuaria, y en los casos de fracaso, identificar las razones y en qué medida se hubieran podido evitar a partir de la complementariedad con el PP 0121.</p> <p>d. Fortalecer las actividades de monitoreo y seguimiento</p>	<p>MIDIS, FONCODES, MINAGRI, MEF</p>	<p>a. indeterminado.</p> <p>b. implementación constante.</p> <p>c. 4 - 6 meses.</p> <p>d. y e. implementación constante.</p>	<p>a. Sujeta a disponibilidad del Midis.</p> <p>b. d. y e. Son factibles: proyectos internos de Foncodes.</p> <p>c. Consultoría externa, de costo aprox. de S/ 300 000 (aproximado, según estudios similares)</p>

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
			<p>para los proyectos en el tercer año o cerca a culminar. Ello con el fin de identificar una posible demanda de productos del PP 0121, y con ello, coordinar actividades de promoción y difusión de programas del PP 0121.</p> <p>e. Ampliar conocimientos del personal de las UT y NEC acerca de los programas que comprende el PP 0121. Ello con el fin de que puedan brindar orientación a aquellos emprendimientos que busquen desarrollar más su negocio, o a aquellos usuarios del Producto 1 que busquen acceder a mercados mediante la mejora en su producción agropecuaria.</p>			
7	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>Se recomienda realizar reuniones de trabajo adicionales entre Foncodes y los proyectistas para instruirlos acerca de la importancia de los DRP y los ET y su correcta elaboración, y para que Haku Wiñay evalúe incorporar una gama más amplia de activos.</p> <p>El equipo evaluador considera relevante contar con una plana de supervisores, en la cual, cada supervisor cuente con experiencia específica sobre un grupo de tecnologías que implementa el PP 0118. De esta manera, las capacitaciones a los actores de ejecución en el NEC podrán realizarse de manera más especializada. Asimismo, al distribuirse de manera más eficiente los recursos y las funciones, se puede asignar tiempo para realizar acompañamiento a la labor de los proyectistas, así como para realizar las visitas de campo para la evaluación del ET.</p> <p>En cuanto a la alta carga</p>	<p>a. Fortalecer la capacitación a proyectistas. En estas capacitaciones se debe procurar que el proyectista entienda la importancia de los talleres de validación y la participación de la comunidad. Con ello, se esperaría que el proyectista pueda presionar en la convocatoria de los usuarios a estos talleres.</p> <p>b. Realizar reuniones de trabajo entre Foncodes y los proyectistas en el periodo de elaboración de los ET. Estas reuniones deben tener como fin presentar un avance de las tecnologías que deberían implementarse de acuerdo a la demanda de los beneficiarios, y realizar una discusión acerca de cómo Foncodes puede proveer estos servicios sujeto a su presupuesto.</p> <p>c. Establecer los lineamientos para la contratación de un grupo de supervisores (en lugar de un único supervisor) por NEC. Para ello, se debe identificar por NEC qué perfiles son más requeridos acorde a las capacidades técnicas que el resto de actores deben fortalecer.</p> <p>d. Fortalecer actividades de seguimiento a la elaboración del DRP y ET. Elaborar lineamientos para que la UT realice acompañamiento en la elaboración del DRP y ET, así como mecanismos para asegurar la verificación en campo (15%) para evaluar el ET.</p>	MIDIS, FONCODES, MEF, gobiernos locales	Implementación constante.	<p>a. - h. Son factibles: proyectos internos de Foncodes.</p> <p>i. Por definir.</p>

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
		<p>administrativa, se recomienda asignar a un asistente administrativo en el NEC que se dedique exclusivamente de la documentación necesaria para las adquisiciones de activos y preliquidaciones.</p> <p>Se recomienda fortalecer las capacidades técnicas, de gestión y comunicación de los yachachiq. A partir de la menor carga administrativa al Coordinador del NEC, asignar mayor tiempo al acompañamiento a las visitas a usuarios, así como a las capacitaciones de los yachachiq.</p> <p>Se recomienda realizar esfuerzos para lograr un mayor involucramiento por parte de las municipalidades locales en el desarrollo de los proyectos financiados por Haku Wiñay y en su sostenibilidad.</p>	<p>e. Establecer los lineamientos para la contratación de un asistente administrativo en cada NEC.</p> <p>f. Priorizar la contratación de yachachiq que conozcan el ámbito de la intervención: sus necesidades, sus problemas y cómo afrontarlos. Indispensable dominar el idioma nativo.</p> <p>g. Fortalecer actividades de seguimiento y monitoreo al yachachiq, realizar evaluaciones a su desempeño (tanto por el NEC como por los usuarios), y a partir de ello, definir qué capacidades necesita mejorar. Para ello, se deben definir indicadores de seguimiento y monitoreo, así como a actividades de capacitación al yachachiq.</p> <p>h. Reasignación de tiempo del Coordinador del NEC, de modo que se defina un cronograma de acompañamiento al yachachiq en las visitas a usuarios, así como a las capacitaciones al yachachiq.</p> <p>i. Evaluar mecanismos que promuevan la participación de las municipalidades en la provisión de servicios que fortalezcan el desarrollo y la sostenibilidad de los proyectos implementados por Haku Wiñay. Para ello, se debe definir el rol de la municipalidad durante y luego de la intervención de Haku Wiñay; evaluar si este rol se encuentra en el marco de sus competencias; establecer metas; y formalizar su participación en el PP 0118.</p>			
8	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>El equipo evaluador considera que en los talleres de validación del DRP y ET se debería convocar a los hogares usuarios. Asimismo, se recomienda otorgar mayor flexibilidad para definir los plazos para aquellas zonas que presenten mayores dificultades. Ello con el fin de que los DRP y ET puedan tener mayor tiempo para el levantamiento de información en</p>	<p>a. Establecer lineamientos para la participación de los hogares en los talleres de validación. En las actividades de promoción y difusión de la intervención, mencionar que se realizará una convocatoria para la asistencia a estos talleres.</p> <p>b. Revisar los instrumentos utilizados en el trabajo de campo para el Informe de Compatibilidad. Evaluar la posibilidad de incluir un orden de preferencias de los activos y tecnologías por recibir.</p>	MIDIS, FONCODES	a- f. 3 meses	Son factibles: proyectos internos de Foncodes.

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
		<p>estas zonas, y así la propuesta de intervención se realice de manera más apropiada al entorno social y geográfico del hogar.</p> <p>Se sugiere además que el tiempo de identificación, coordinación y negociación con los líderes de comunidades nativas sea considerado en la determinación de los plazos para esta región.</p> <p>El equipo evaluador considera necesario flexibilizar el número de yachachiq en cada año del proyecto. Se puede partir determinando el número de visitas que debe realizar cada yachachiq al mes para asegurar el aprendizaje de cada hogar.</p> <p>En cuanto a la carga administrativa, pese a la recomendación anterior de contratar a un asistente administrativo a nivel de NEC, se recomienda simplificar esta carga para evitar retrasos en la ejecución de los proyectos.</p>	<p>c. Otorgar mayor flexibilidad para definir los plazos para aquellas zonas que presenten mayores dificultades. Para ello, realizar una sistematización de los DRP elaborados y determinar el tiempo empleado para el levantamiento de información de acuerdo a las características del territorio (piso altitudinal, región natural, superficie territorial, dispersión de hogares, etc.).</p> <p>d. Establecer lineamientos para la participación de los líderes de las comunidades a lo largo del proyecto.</p> <p>e. Redefinir el número de yachachiq para aquellas zonas que presenten mayores dificultades, así como según las necesidades de los hogares. Para ello, tomar en cuenta el tiempo empleado para el levantamiento de información para el DRP y ET. De acuerdo con esta información, y determinando el número de visitas que debe realizar cada yachachiq al mes para asegurar el aprendizaje de cada hogar, se puede obtener el número de yachachiq necesario para realizar todas las visitas.</p> <p>f. Revisar cuáles son los procedimientos administrativos que demandan más tiempo y recursos e intentar simplificarlos, tomando en cuenta la importancia que realmente tienen en la consecución de los resultados del programa.</p>			

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
9	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Se recomienda redefinir los parámetros para conformar el NE. De acuerdo con las entrevistas a funcionarios, en la práctica se juntan centros poblados de modo que cumplan con el resultado a nivel de NEC. Se debe por lo tanto, establecer lineamientos que definen cuándo es recomendable no seguir estrictamente los parámetros del modelo.	a. Establecer lineamientos que flexibilicen el uso estricto de los parámetros del Modelo de Núcleo Ejecutor, de tal manera que se pueda atender zonas con menor población y más dispersión. Para ello, agrupar CCPP según el nivel de dispersión de los hogares. En función de <i>benchmark</i> de proyectos anteriores, establecer parámetros para conformar NE diferenciados por grupo. b. Para el caso de la selva o pueblos de la Amazonía, flexibilizar los parámetros de modo que por NE agrupen solo a una comunidad, y por NEC, estas comunidades sean agrupadas de acuerdo a su cercanía y de modo que no hayan conflictos entre ellas.	MIDIS, FONCODES	3 a 5 meses.	Son factibles: proyectos internos de FONCODES.
10	Presupuesto de la Intervención Pública Evaluada	Se recomienda realizar un análisis detallado de las actividades administrativas de FONCODES. En particular, aquellas que no estén contempladas en los manuales de funciones de este personal.	a. Identificar al personal que tenga carga administrativa fuera del marco de sus funciones. b. Cuantificar la dedicación de este personal a tareas administrativas. c. Contrastar los hallazgos con el manual de funciones vigente del resto de personal administrativo. Evaluar si como consecuencia de este análisis es necesario incrementar el tamaño del personal administrativo.	MIDIS, FONCODES	2 a 3 meses	Son factibles: proyectos internos de FONCODES.

4.2. Programa Presupuestal 0121

Cuadro 40. Conclusiones de la evaluación del PP 0121

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
1	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>El problema central definido en el PP 0121 es el limitado acceso a los mercados de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Las causas directas son: i) limitada organización de los productores; ii) baja productividad y calidad de los productos que ofertan; iii) limitado acceso a servicios financieros; iv) limitado acceso a la información para la toma de decisiones; v) escasa promoción para la articulación comercial de los productos agropecuarios; vi) Insuficiente infraestructura y logística.</p> <p>Al respecto, en primer lugar, atender un problema de acceso a mercados de productores agropecuarios es insuficiente, si el resultado final esperado del PP es la competitividad. Dicho de otro modo, que un agricultor logre una venta de productos a algún comprador puede implicar que el productor tuvo acceso, pero eso no garantiza ganancias en competitividad.</p> <p>En segundo lugar, con respecto al componente "escasa promoción para la articulación", la principal actividad para la solución es la realización de ferias. Al respecto, se ha encontrado que la realización de ferias no son suficientes para una adecuada articulación comercial. Por otro lado, se ha encontrado que actividades promotoras de articulación comercial (información agraria) forman parte de otros de los componentes.</p>	<p>El problema central "limitado acceso a mercados de los pequeños y medianos productores agropecuarios" es inadecuado considerando el enfoque de competitividad.</p> <p>Asimismo, no todas las causas directas e indirectas guardan una lógica vertical con el problema central y efecto final de la intervención.</p>
2	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>La intervención no abarca todas las causas del problema central, como la insuficiente infraestructura rural (transporte, energía, agua, saneamiento, irrigación y TIC). De este modo, los efectos serían moderados en el acceso a mercados y no serían sostenibles.</p> <p>Por tanto, es necesaria la provisión de estos servicios por parte de otras entidades para potenciar el impacto en el resultado específico y final de la intervención. En opinión del equipo evaluador, esta carencia no puede estar contemplada solo como un supuesto en la MML.</p>	<p>El PP 0121, actualmente, no contempla actividades vinculadas a la provisión de servicios de infraestructura. No atender este componente en el ámbito rural reduce de forma importante el acceso sostenible de los productores agropecuarios al mercado.</p>

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
3	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Los criterios de focalización definidos para el PP 0121, presentan fuentes distintas para la verificación – CENAGRO, PNUD y MINAGRI. El CENAGRO se encuentra a nivel de productores; mientras que el PNUD y el MINAGRI están a nivel de distrito. En ese sentido, no es posible tipificar a productores que deberían conformar parte de una población potencial, solo a distrito. Esto podría generar algunos problemas de subcobertura y filtración.</p> <p>Sin embargo, más importante que lo presentado, un factor indispensable es que los documentos de política para definir a la población objetivo del programa no coinciden entre sí. Por ejemplo, los criterios utilizados para definir a la población objetivo en el anexo 2 del PP 0121 son distintos de los utilizados por las UE y organismos adscritos.</p> <p>La definición de la población objetivo por servicio ofrecido en el PP 0121 no considera la gran heterogeneidad de los productores agropecuarios. En particular, no considera la realidad de cada cadena productiva por lo cual los servicios ofrecidos podrían ser poco pertinentes para las necesidades específicas de los grupos poblacionales atendidos.</p>	Los criterios para definir a la población objetivo no son consistentes entre el PP 0121 y los servicios ofrecidos (Agrorural, Agroideas, INIA, Serfor, SSE), y no responden a la heterogeneidad en las necesidades de atención por parte de los productores agropecuarios.
4	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Algunos indicadores planteados para la medición de la entrega de cada producto y actividad requieren mayor precisión. En particular, es necesario revisar aquellos indicadores a nivel de producto y actividad que están expresados en porcentajes de ejecución, dado que no se aclara cuál es la base sobre la que se calculan. Así, si el indicador es “porcentaje de productores agropecuarios organizados y gestionando empresarialmente sus organizaciones”, debe especificarse si la base es productores organizados dentro de la población objetivo, o dentro de la población atendida u otro subgrupo.</p> <p>Adicionalmente, si bien se usa la ENA como medio de verificación para gran parte de los productos y resultados, se requiere que a partir de la ENA se plantea una línea de base y metas para el siguiente quinquenio.</p>	La lógica horizontal de la MML no se puede validar en su totalidad, porque algunos indicadores no han sido claramente definidos, y no son verificables.
5	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>No hay una estrategia clara de complementariedad entre los servicios al interior del PP 0121.</p> <p>Es necesario que los productos lleguen de forma conjunta o coordinada a la población objetivo. Sin embargo, en la actualidad, ello no sucede así, pues existen diversas duplicidades y cuellos de botella:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Agrorural brinda asesorías técnicas para formular planes de negocio; sin embargo, los beneficiarios demandan también la entrega de activos para poner en práctica los planes (Agroideas). ▪ Agroideas tiene a cargo la entrega de activos para poner en marcha planes de negocio; 	Los servicios ofrecidos a través del PP 0121 no han sido diseñados pensados en que sean parte de un mismo programa, y por ende no cuentan con una estrategia de complementariedad entre ellos, con el fin de atender al beneficiario.

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
		<p>sin embargo, los beneficiarios requieren asesoría técnica adicional para los activos recibidos tengan incidencia en una articulación a mercados (Agrorural).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ INIA tiene actividades similares a las que realiza Agrorural: capacitaciones y asesorías sobre buenas prácticas agrícolas. 	
6	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Se ha observado un rol aún débil de algunos actores en el PP 0121. Por ejemplo, Serfor y SSE, en el diseño planteado para el 2018, solo tienen presencia en la ejecución de ferias regionales.</p>	Algunos actores tienen una presencia poco significativa en la ejecución del PP 0121.
7	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>De acuerdo a las entrevistas sostenidas, no se cuenta con un mapa de procesos claro a utilizar como PP 0121. Cada servicio, de forma independiente, mantiene un flujo de procesos como lo vino desarrollando desde antes de la creación del programa. Ello implica que los servicios siguen desarrollándose de forma independiente.</p> <p>En ese sentido, dado que cada programa tenía inicialmente una población objetivo distinta de la del PP 0121, es posible que el proceso actual de entrega de bienes y servicios implique riesgos de subcobertura, pero sobre todo de filtración.</p> <p>A pesar de los problemas identificados, se ha identificado una alta valoración por los servicios recibidos. El único problema percibido por la población usuaria radica en la falta de complementariedad de los servicios ofrecidos por el programa (como se describió en la conclusión N°5).</p>	El PP 0121 no cuenta con un mapa de procesos que articule los servicios ofrecidos por Agrorural, Agroideas, INIA, Serfor y Sierra y Selva Exportadora.
8	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>No se cuenta con una estructura organizacional sólida por servicio al interior de cada región y el reparto de funciones no es eficaz considerando las necesidades particulares de cada región. Por ejemplo, en Agroideas San Martín, que tiene en ejecución 35 planes de negocio, solo cuenta con un especialista en monitoreo.</p> <p>Esta estructura organizacional no considera una eventual articulación con el PP 0118 en el trabajo con hogares de subsistencia, y su transición hacia pequeños productores agrarios.</p>	El PP 0121 no cuenta con una estructura organizacional acorde con las necesidades de intervención. Esta estructura organizacional no considera una eventual importante necesidad de articulación con el trabajo del PP 0118.
9	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>De acuerdo a las entrevistas sostenidas con Agrorural e INIA, no se cuenta con suficiente personal capacitado para la asistencia técnica en campo a productores agropecuarios.</p> <p>Además de capacidades técnicas, no se cuenta con habilidades blandas (comunicación, liderazgo) que permitan un traspaso de conocimientos de los asistentes técnicos a la población beneficiaria.</p>	El PP 0121 no cuenta con suficiente equipo calificado para ejercer actividades de primer piso con los productores agropecuarios.

Nº	Área de mejora	Problemas identificados	Conclusión
10	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>En el caso particular de Agroideas, el enfoque de asignación de recursos por orden de llegada puede contribuir a dilatar los procesos de aprobación y firma de convenios, pues las OPA consideran que todos los planes de negocio serán aprobados si cumplen con subsanar las observaciones de la Unidad de Negocios o el Consejo Directivo.</p> <p>Además, impide establecer cuotas de financiamiento por región y, por lo tanto, programar anualmente el presupuesto asignado al Programa.</p>	Realizar una programación adecuada y transparente de recursos en el caso de Agroideas resulta complejo dado que opera como un fondo no concursable.
11	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>En el caso particular de Agroideas, no se cuenta con información suficiente sobre los proveedores de los servicios. En particular, no se cuenta con un registro de las especificaciones técnicas y financieras, ni de las características de la entrega de bienes y servicios. Contar con esta información podría servir de <i>benchmark</i> para futuras contrataciones de proveedores.</p>	No se cuenta con suficiente información sistematizada sobre las características de los proyectos productivos.
12	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	<p>No se ha identificado un sistema de seguimiento y monitoreo único a nivel del PP 0121. Actualmente, cada uno de los servicios cuenta con sistemas de seguimiento de actividades. Sin embargo, cada una de las UE y organismos adscritos tiene sus propios protocolos para levantar información sobre las actividades realizadas. Más aún, de acuerdo a las entrevistas realizadas, no se levanta suficiente información que presente evidencia sobre los resultados de la intervención.</p>	No se cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo que permite evaluar permanentemente el avance del PP 0121 de forma integral.
13	Presupuesto de la Intervención Pública Evaluada	<p>De acuerdo a las entrevistas sostenidas, esto se debe a que no se cuenta con una estructura de costos clara por servicio a ofrecer. Ello dificulta la programación presupuestal del tipo <i>bottom-up</i>.</p> <p>Como consecuencia, la programación anual por servicio y del PP 0121 se basa sobre techos presupuestales con el que cuenta el PP.</p>	La programación de recursos no se realiza sobre la base de un conocimiento de la estructura de costos por servicio ofrecido por el Minagri en el marco del PP 0121.

Cuadro 41. Recomendaciones al PP 0121

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
1	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	Se recomienda modificar los árboles de problemas y objetivos, y por ende, la matriz de marco lógico, que sustentan la intervención del PP 0121.	<p>a. Se debe replantear el problema central a: limitado acceso a los mercados de forma sostenida de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Detrás del acceso de forma sostenida debe haber ganancias en productividad de los productores agropecuarios, que sí permitirían que ellos sean más competitivos en el largo plazo.</p> <p>b. Es necesario modificar la MML en función del cambio precisado en el punto a.</p> <p>c. Evaluar otras alternativas, adicionales a la realización de ferias, que sean más efectivas en la promoción de articulación comercial.</p> <p>d. Estos cambios - y su razonamiento - deben ser socializados con todos los actores involucrados en la implementación del PP 0121.</p>	Minagri, MEF, Agroideas, Agrorural, INIA, Serfor, Sierra y Selva Exportadora, y PromPerú	a. - c. 1 mes d. 3 meses	Factible como proyecto interno del Minagri, en coordinación con el MEF.
2	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>La intervención necesita articularse con otras entidades para procurar que brinden los servicios correspondientes a las causas que no abarca el PP 0121.</p> <p>Esto implica establecer un alto nivel de coordinación intersectorial</p>	<p>a. Incluir en el Anexo 2 del PP 0121 un análisis de alternativas para las causas indirectas que no son parte de la intervención. Ejemplo: insuficiente infraestructura y logística</p> <p>b. Identificar si efectivamente otras entidades, públicas o privadas, están resolviendo dicha problemática en el ámbito de intervención del PP 0121.</p> <p>c. Si otras entidades no están interviniendo, establecer en qué zonas es prioritario abordar dichas causas.</p> <p>d. Formalizar la relación interinstitucional con las entidades o programas que brindan estos servicios (como por ejemplo, el MTC) para coordinar un trabajo conjunto en la atención de esta causa directa.</p>	Minagri, MEF, MTC, otros	a. 1 mes b. - c. 3 meses d. Proceso permanente	Factible, pero depende de la voluntad política de los otros sectores involucrados.

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
3	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	Redefinir los criterios para focalizar la intervención del PP 0121.	<p>a. Realizar las coordinaciones para iniciar la construcción de un padrón único de beneficiarios de pequeños y medianos agricultores que debe ser la herramienta de gestión de cada una de las UE y organismos adscritos. Este padrón servirá como herramienta de focalización. Este padrón requeriría tener, como mínimo, las siguientes variables: tamaño de parcela total, tamaño de parcelas destinadas a producción, características del productor (edad, educación, miembros del hogar), principales necesidades de asistencia técnica.</p> <p>b. Mientras se construye el padrón de beneficiarios, definir criterios de focalización diferenciados por servicio ofrecido en el marco del PP 0121.</p> <p>c. Aplicar los criterios de focalización al padrón construido. De no contar con el padrón, aplicar a la fuente secundaria disponible.</p> <p>d. Los criterios deben ser incluidos en los nuevos lineamientos de ejecución de cada UE y organismo adscrito.</p> <p>e. Socializar los criterios de focalización y la población objetivo con los equipos encargados de la ejecución del PP 0121.</p>	Minagri, MEF, INEI	<p>a. Indeterminado, depende de coordinaciones con el INEI. Mínimo 6 meses.</p> <p>b.-e. 1 a 3 meses</p>	<p>a. Costoso; sin embargo, se han realizado esfuerzos similares anteriormente, y en opinión del equipo evaluador, es un hito importante para mejorar la gestión del PP. Una alternativa al padrón de beneficiarios consiste en realizar un ejercicio de validación a nivel regional de la información provista en la Cenagro y en la ENA. Esta tarea podría centralizarla el Minagri junto con las DRA.</p>

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
4	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Mejorar la precisión en algunos indicadores de resultado y producto.</p> <p>Definir una fuente de información confiable que pueda usarse como medio de verificación durante la ejecución del PP 0121.</p>	<p>a. Revisar el objetivo y la composición de cada indicador utilizado en la MML (fichas de indicadores) siguiendo el enfoque SMART. En particular, es necesario revisar aquellos indicadores a nivel de producto y actividad que están expresados en porcentajes de ejecución, dado que no se aclara cuál es la base sobre la que se calculan.</p> <p>b. Seleccionar la fuente de información que servirá de medio de verificación para el PP 0121. En el caso que sea la ENA, es importante utilizar dicha información para: i) establecer la línea de base, y ii) actualizar las metas para cada producto y resultado.</p>	Minagri, MEF	<p>a. 1 - 3 meses</p> <p>b. 3 meses</p>	Factible, como proyecto interno del Minagri. También puede hacerse a través de una consultoría para la definición de indicadores y metas (S/ 120,000.00).
5	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	<p>Definir una estrategia de complementariedad entre los servicios del PP 0121 para atender las necesidades de acceso a mercados de las distintas cadenas productivas y los distintos tipos de productores que existen.</p> <p>Esto puede llevar a una estrategia de escalonamiento entre los distintos servicios provistos por el PP 0121. Para ello, además, de la caracterización de la población objetivo, es necesario establecer mecanismos de graduación entre los servicios.</p>	<p>a. Identificar cadenas productivas prioritarias para ser atendidas, incluyendo su ámbito de acción a lo largo de la cadena, y los productores involucrados en la cadena. Para priorizar las cadenas productivas, se sugiere tomar en consideración aspectos de mercado como i) aquellas cadenas con mayor potencial exportador, y ii) aquellas con mayor demanda interna. Asimismo, es necesario contrastar estos criterios con la cantidad de productores en la cadena productiva asociada a la población objetivo del PP 0121.</p> <p>b. A partir de las cadenas productivas identificadas, identificar tipologías de productores y su caracterizar su problemática.</p> <p>c. Definir el grupo de servicios que debería recibir cada tipo de productor por cadena productiva. Cabe precisar que estos servicios deberían ser otorgados de forma conjunta a la población por parte de las distintas UE y organismos adscritos.</p> <p>d. Definir los actores que deberían proveer dichos servicios.</p> <p>e. Identificar complementariedades entre los actores, según los servicios ofrecidos, y formalizar los procedimientos de comunicación entre estos actores para operativizar esta complementariedad.</p>	Minagri, MEF	<p>a.-b. 6 meses</p> <p>c.-f. 3 mes</p>	Factible, en la medida que se contrata un estudio que permite priorizar cadenas productivas y tipologías de productores (S/ 300,000 - S/ 400,000). Es posible que, producto del diseño de la estrategia de escalonamiento se integre (al menos en coordinación) a otras entidades como Senasa, particularmente en las facilidades para verificar y garantizar la inocuidad de producción e

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
			f. Definir una estrategia de escalonamiento de servicios ofrecidos por el PP 0121, y establecer mecanismos de graduación entre ellos, lo que implica una estrecha coordinación entre los actores que proveen los servicios. Esta estrategia podría considerar los aspectos de productividad, calidad e inocuidad, considerados en la fase inicial de diseño del PP 0121; sin embargo, los contenidos de cada etapa dependerán de las necesidades de cada cadena productiva priorizada, dados los distintos requisitos de los mercados objetivo definidos.			pequeños y medianos productores.
6	Diseño de la Intervención Pública Evaluada	Evaluar y redefinir la participación de Serfor y SSE en el PP 0121.	a. A partir de los requerimientos de cada cadena productiva, y de un análisis del <i>expertise</i> de Serfor y SSE, definir las actividades que tendrán a cargo estos actores. b. Sostener reuniones de trabajo con Serfor y SSE para comunicar el rol de estos actores en el PP 0121.	Minagri, Serfor, SSE	1 - 3 meses	Factible, como proyecto interno del Minagri.
7	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Elaborar mapas de procesos para los principales servicios, y procedimientos para la articulación de los servicios ofrecidos por las UE y organismos adscritos vinculados al PP 0121.	a. Realizar un diagnóstico de los procesos actuales para la entrega de servicios. b. Identificar oportunidades de mejora en los procesos actualmente implementados. c. Diseñar lineamientos para articular los servicios ofrecidos por los actores del PP 0121. d. Incorporar los mapas de procesos en los lineamientos de gestión del PP 0121. e. Socializar con los actores involucrados y monitorear su cumplimiento.	Minagri	6 meses	Factible, como proyecto interno del Minagri y apoyado en un estudio realizado por un tercero. (S/ 300,000- 400,000)
8	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Rediseñar la estructura organizacional según las necesidades de intervención del PP 0121	a. A partir de los procesos diseñados para la entrega de servicios, realizar un estudio de rediseño de la estructura organizacional de los servicios del PP 0121.	Minagri	3 meses	Factible, sería parte del estudio anterior

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
9	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Incluir una actividad en la MML relacionada con la formación de asistentes técnicos y capacitadores	a. Diseñar cursos de capacitación a nivel regional con contenidos de calidad y adaptados a las necesidades de los participantes en cada región. b. Ejecutar los cursos de capacitación en articulación con institutos y universidades locales.	Minagri, Agrorural, INIA, centros de educación superior regionales	6 meses para el diseño Cursos de realización periódica	Factible
10	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Evaluar la posibilidad de que Agroideas opere bajo la modalidad de fondo concursable, de acuerdo a la potencialidad de la demanda y un enfoque de cierre de brechas (es posible incluir cuotas por región o por cadena productiva si se considera necesario, para la asignación de los recursos).	a. Minagri, Agroideas y MEF deben definir si Agroideas debe funcionar como fondo concursable y qué características debe tener ese fondo. b. Elaborar la RM que modifica la forma de operación de Agroideas. c. Elaborar los lineamientos que caracterizarán al fondo en este nuevo esquema.	Minagri, Agroideas, MEF	6 meses	Es factible
11	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Crear un registro de proveedores que incluya información sobre las especificaciones técnicas y financieras de los bienes y servicios provistos, y la calidad de los mismos.	a. Crear un registro de proveedores que incluya información sobre las especificaciones técnicas y financieras de los bienes y servicios provistos, y la calidad de los mismos.	Minagri, Agroideas	6 meses	Factible, proyecto interno
12	Procesos de la Intervención Pública Evaluada	Diseñar e implementar un sistema de seguimiento y monitoreo del PP 0121 de manera integrada.	a. Mapear los sistemas de seguimiento y monitoreo actuales de cada UE y organismos adscrito y evaluar oportunidades de complementación b. Diseñar lineamientos para la implementación del sistema de seguimiento unificado (responsables, tareas específicas, presupuesto)	Minagri	3 meses	Factible como proyecto interno
13	Presupuesto de la Intervención Pública Evaluada	Elaborar un estudio de costos según las distintas características de la población objetivo.	a. Elaborar un estudio de costos por cada servicio del PP 0121. Para este estudio es necesario contar inicialmente con un padrón actualizado de beneficiarios y un mapeo detallado de procesos por cada UE y organismo adscrito en el PP 0121.	Minagri, MEF	6 meses	Factible (S/ 400,000 - S/ 500,000)

Nº	Área de mejora	Recomendación	Actividades específicas para implementar la recomendación	Involucrados	Tiempo	Factibilidad
			<p>b. Definir lineamientos para la actualización de estos costos, según los distintos tipos de productores.</p> <p>c. Incorporar los resultados del estudio de costos en la programación de recursos anual y multianual.</p>			

5. BIBLIOGRAFÍA

- APOYO. (2016). *EDEP: Programa de compensaciones para la competitividad – Agroideas*.
- Banco Mundial. (2006). *Institutional innovation in agricultural research and extension systems in Latin America and the Caribbean*. . Washington, DC: Banco Mundial - Agricultura y Desarrollo Rural.
- Banco Mundial. (2008). *Agricultura para el desarrollo*. Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo*. Washington.
- Baquero, F., Fazzone, M., & Falconi, C. (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*.
- Berdegué, J., & Escobal, G. (2001). *Innovación en la agricultura y reducción de la pobreza*. . RIMISP.
- Brodersohn, V. (1999). *Focalización de programas de superación de la pobreza*. En: *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. UNICEF.
- CEPAL. (2010). *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: síntesis 2010*.
- Clausen, J., & Trivelli, C. (2015). *De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?* Lima.
- Del Carpio, X., Loayza, N., & Datar, G. (2011). *Is irrigation rehabilitation good for poor farmers? An impact evaluation of a non-experimental irrigation project in Peru*. Journal of Agricultural Economics.
- Dinar, A., Karagiannis, G., & Tzouvelekas, V. (2007). *Evaluating the impact of agricultural extension on farms' performance in Crete: a nonneutral stochastic frontier approach*. . Agricultural Economics.
- Escobal, J. (2001). *Costos de transacción en la agricultura peruana: una primera aproximación a su medición e impacto*.
- Escobal, J. (2004). *Desarrollando mercados rurales: el rol de la incertidumbre y la restricción crediticia*. GRADE.
- Escobal, J., & Armas, C. (2015). *El uso de encuestas y censos agropecuarios para desarrollar una tipología de la pequeña y mediana agricultura familiar en el Perú*. GRADE.
- Escobal, J., & Ponce, C. (2008). *Enhancing Income Opportunities for the Rural Poor: The Benefits of Rural Roads*. Economic Reform in Developing Countries.

- Escobal, J., & Ponce, C. (2016). *Combinando protección social con oportunidades económicas*. GRADE.
- Escobal, J., Favareto, A., Aguirre, F., & Ponce, C. (2015). *Linkage to Dynamic Markets and Rural Territorial Development in Latin America*. Elsevier.
- Escobal, J., Fort, R., & Zegarra, E. (2015). *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*. MISC.
- Espinoza, Á., & Wiggins, S. (2016). *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2014). *Agricultura familiar y desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*.
- FAO. (2015). *Pequeñas economías: reflexiones sobre la agricultura familiar*.
- FAO. (2016). *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social: estudio de caso para el Perú*. Roma.
- Fort, R., & Vargas, R. (2015). *Estrategias de articulación de los productores agrarios en la costa peruana: ¿asociatividad, vinculación con empresas o ambas?* Lima: Grade.
- Gurria, M., Boyce, R., & De Salvo, C. P. (2016). *Review of Agricultural Support Policies in Latin America and the Caribbean*. Interamerican Development Bank.
- IFC (Corporación Financiera Internacional). (2014). *Acceso a las finanzas para pequeños productores agropecuarios: lecciones de las experiencias de instituciones microfinancieras en América Latina*.
- Kiprono, P., & Matsumoto, T. (2014). *Roads and farming: The effect of infrastructure improvement on agricultural input use, farm productivity and market participation in Kenya*. Center for Study of African Economies at St. Catherine's College. Oxford.
- La Cruz, G., De la Torre, C., Coello, J., & Hidalgo, G. (2003). *Desarrollando mercados de servicios de asistencia técnica de campesino a campesino para el alivio de la pobreza en la economía campesina del sur andino del Perú*. Lima: SEPIA.
- Labarthe, P., & Laurent, C. (2013). *Privatization of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms?* Food policy.
- Landini, F. (2012). *Problemas en la extensión rural paraguaya: modelos de extensión en la encrucijada*. Cuad Desarro Rural.
- López, C., Salazar, L., & De Salvo, C. (2017). *Gasto Público, Evaluaciones de Impacto y Productividad Agrícola*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Maffioli, A., Ubfal, D., Baré, G. V., & Cerdán-Infantes, P. (2011). *Extension services, product quality and yields: the case of grapes in Argentina*. . Agricultural Economics.
- Nakasone, E. (2013). *The Role of Price Information in Agricultural Markets: Experimental Evidence from Rural Peru*. University of Maryland.
- Pérez, A. (2006). Hacia la competitividad agropecuaria y la equidad rural. En B. Mundial, *Perú: la oportunidad de un país diferente* (págs. 237-254).
- Pérez, A. (2010). *DIAGNÓSTICO Y ELEMENTOS ORIENTADORES DE UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PARA LA FORMACIÓN DE COOPERATIVAS NO FINANCIERAS*.
- Peru Opportunity Fund. (2011). *Diagnóstico de la Agricultura en el Perú*. Lima: Libelula, comunicación, ambiente y desarrollo.
- Rodríguez, H., & Ramírez, C. (2016). *Análisis de la sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento de la asociatividad rural: El caso de Asomora*. Revista de Ciencias Agrícolas.
- Rodríguez-Espinosa, H., Ramírez-Gómez, C. J., & Restrepo-Betancur, L. F. (2016). *Nuevas tendencias de la extensión rural para el desarrollo de capacidades de autogestión*. Corpoica Cienc Tecnol Agropecuaria.
- Rossi, M. (2013). *Evaluación de impacto del proyecto integración de pequeños productores a la cadena vitivinícola (PROVIAR)*. Documento Interno UCAR (Unidad para el Cambio Rural) - Área de Control de Gestión.
- Salazar, L., & Winters, P. (2015). *Food Security and Productivity: Impacts of Technology Adoption in Small Subsistence Farmers in Bolivia*. Washington, DC.: IADB.
- Salazar, L., Aramburu, J., González, M., & Winters, P. (2015). *Food security and productivity: impacts of technology adoption in small subsistence farmers in Bolivia*. Banco Interamericano para el Desarrollo.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales*.
- Silvetti, F. (2006). *Lo que estamos perdiendo. La producción de conocimiento a partir de la sistematización de experiencias de intervención con campesinos*. Cuad Desarro Rural.
- Todaro, M. (1995). *Economic Development, 5th edition*. . New York: Longman.
- Trivelli, C., Escobal, J., & Revesz, B. (2006). *Pequeña agricultura comercial: dinámica y retos en el Perú*. CIES.

Uddin, E., Gao, Q., & Mamun-Ur-Rashid, M. D. (2016). *Crop Farmers' Willingness to Pay for Agricultural Extension Services in Bangladesh: Cases of Selected Villages in Two Important Agro-ecological Zones*. The Journal of Agricultural Education and Extension.

Zárate, P., Barreto, M., Durand, A., Huber, L., & Morel, J. (2012). *Insumos para una estrategia de egreso del Programa Juntos*.

6. ANEXOS

ANEXO 1. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PP 0121

2017-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Productos	Actividades y unidades ejecutoras				
Productores agropecuarios organizados y asesorados gestionan empresarialmente sus organizaciones	<p>Formación de redes empresariales</p> <p>Agrorural</p> <p>Agroideas</p> <p>Administración central</p> <p>Capacitación para la gerencia juvenil rural a organizaciones de productores agropecuarios</p> <p>Administración central</p> <p>Asistencia técnica para el acceso a incentivos de fomento a la asociatividad</p> <p>Agrorural</p> <p>Administración central</p>				
Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados	<p>Regulación de las actividades de producción, certificación y comercialización de semillas</p> <p>INIA</p> <p>Capacitación en la importancia y aplicación de paquetes tecnológicos para la mejora de la productividad y calidad</p> <p>INIA</p> <p>Capacitación a los productores para la producción y uso de material genético de alta calidad</p> <p>INIA</p> <p>Determinación de la demanda tecnológica de los productores agropecuarios organizados</p> <p>INIA</p> <p>Desarrollo y adaptación de maquinarias adecuadas a las condiciones socioeconómicas de los productores agropecuarios</p> <p>INIA</p> <p>Diseño de paquetes tecnológicos adecuados para los productores agropecuarios</p> <p>INIA</p> <p>Desarrollo y adaptación de variedades con alta productividad según condiciones agroecológicas y socioeconómicas</p> <p>INIA</p> <p>Desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas de manejo integrado</p> <p>INIA</p> <p>Producción y uso de material genético de calidad</p> <p>INIA</p>				
Productores agropecuarios cuentan con sistemas de gestión de calidad, buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas pecuarias implementadas	<p>Asistencia técnica a los productores en escuelas de campo</p> <p>Agrorural</p> <p>Administración central</p> <p>Certificación en sistemas de calidad</p> <p>Administración central</p> <p>Agrorural</p> <p>Administración central</p>				
Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales	<p>Capacitación a productores en alfabetización financiera</p> <p>Agrorural</p> <p>Asistencia técnica para la gestión financiera y de riesgos</p> <p>Agrorural</p> <p>Asesoría técnica y financiamiento a las organizaciones de productores para la formulación de instrumentos de gestión</p> <p>Agroideas</p> <p>Fondo de garantía para el campo y seguro agropecuario</p> <p>INIA</p> <p>Administración central</p>				
Productos agropecuarios organizan y participan en eventos de promoción comercial y realizan negocios	<p>Eventos de articulación comercial, nacional, regional, local y de agroexportación</p> <p>Agrorural</p> <p>Identificación de necesidades de información y medios, y formas de comunicación enfocadas a los productores</p> <p>Agrorural</p>				
Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria	<p>Generación y administración del sistema de información de mercados</p> <p>Agrorural</p> <p>Difusión de información agraria para toma de decisiones a nivel de agricultores campesinos</p> <p>Agrorural</p> <p>Difusión y sensibilización de la información agraria para la toma de decisiones de los agricultores</p> <p>Agrorural</p>				

Equivalencias 2017-2018

AÑO 2017						AÑO 2018					
PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD	PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD
121	MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	3000001	ACCIONES COMUNES	5000276	GESTION DEL PROGRAMA	0121	MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	3000001	ACCIONES COMUNES	5000276	GESTION DEL PROGRAMA
				5000582	CONSERVACION DE ABONOS PROVENIENTES DE LAS AVES MARINAS Y EL ABASTECIMIENTO A LOS PRODUCTORES				5000582	CONSERVACION DE ABONOS PROVENIENTES DE LAS AVES MARINAS Y EL ABASTECIMIENTO A LOS PRODUCTORES	
				5001216	SOSTENIBILIDAD DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA						
				5002255	REGULACION DE LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIALIZACION DE SEMILLAS				5002255	REGULACION DE LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIALIZACION DE SEMILLAS	
				5004481	CAPACITACION A LOS PRODUCTORES EN LA IMPORTANCIA Y APLICACION DE PAQUETES TECNOLOGICOS PARA LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE SU PRODUCCION AGROPECUARIA				5006064	ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION A PRODUCTORES PARA LA ADOPCION DE PAQUETES TECNOLOGICOS	
				5004483	DETERMINACION DE LA DEMANDA TECNOLOGICA DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS ORGANIZADOS PARA MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y				5006062	DETERMINACION DE LA DEMANDA TECNOLOGICA DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS	

AÑO 2017						AÑO 2018					
PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD	PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD
					CALIDAD DE LOS CULTIVOS Y CRIANZAS PRIORIZADOS						
				5004484	DESARROLLO Y ADAPTACION DE EQUIPOS Y MAQUINARIAS ADECUADAS A LAS CONDICIONES SOCIOECONOMICAS DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS QUE LES PERMITAN MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE LOS CULTIVOS Y CRIANZAS PRIORIZADOS						
				5004485	DISENO DE PAQUETES TECNOLOGICOS ADECUADOS PARA LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS ORGANIZADOS QUE LES PERMITAN MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE LOS CULTIVOS Y CRIANZAS PRIORIZADOS					5006063	DESARROLLO DE PAQUETES TECNOLOGICOS AGROPECUARIOS
				5004486	DESARROLLO Y ADAPTACION DE VARIEDADES Y RAZAS CON ATRIBUTOS DE ALTA						

AÑO 2017						AÑO 2018					
PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD	PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD
					PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD ADECUADOS A LAS CONDICIONES AGROECOLOGICAS DE LAS ZONAS PRIORIZADAS Y SOCIO-ECONOMICAS DEL PEQUEÑO PRODUCTOR						
				5004487	DESARROLLO Y ADAPTACION DE TECNOLOGIAS ADECUADAS DE MANEJO INTEGRADO QUE PERMITAN MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD DE LOS CULTIVOS Y CRIANZAS PRIORIZADOS						
				5005110	PRODUCCION Y USO DE MATERIAL GENETICO DE ALTA CALIDAD						
	3000675	PRODUCTORES AGROPECUARIOS CUENTAN CON SISTEMAS DE GESTION DE LA CALIDAD BUENAS PRACTICAS AGRICOLAS Y BUENAS PRACTICAS PECUARIAS IMPLEMENTADOS	5004488	ASISTENCIA TECNICA A LOS PRODUCTORES EN ESCUELAS DE CAMPO						5006065	ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION A PRODUCTORES EN SISTEMA DE GESTION DE LA CALIDAD
			5004489	CERTIFICACION EN SISTEMAS DE GESTION DE LA CALIDAD BPA-BPP ORGANICOS						5004489	CERTIFICACION EN SISTEMAS DE GESTION DE LA CALIDAD BPA-BPP ORGANICOS
	3000632	PRODUCTORES	5000461	APOYO AL		3000825	PRODUCTORES				

AÑO 2017						AÑO 2018					
PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD	PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD
			AGROPECUARIOS ORGANIZADOS ACCEDEN A SERVICIOS FINANCIEROS FORMALES		DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE			AGROPECUARIOS MEJORAN SUS CAPACIDADES COMERCIALES GESTIONANDO EMPRESARIALMENTE HACIA EL MERCADO			
				5002622	FONDO DE GARANTIA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGROPECUARIO				5002622 FONDO DE GARANTIA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGROPECUARIO		
				5004493	CAPACITACION A PRODUCTORES EN ALFABETIZACION FINANCIERA						
				5004494	ASISTENCIA TECNICA PARA LA GESTION DE FINANCIERA Y DE RIESGOS						
				5005111	ASESORAMIENTO TECNICO Y FINANCIAMIENTO A LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES PARA LA FORMULACION DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTION DE FINANCIAMIENTO REEMBOLSABLE O NO REEMBOLSABLE				5005111 ASESORAMIENTO TECNICO Y FINANCIAMIENTO A LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES PARA LA FORMULACION DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTION DE FINANCIAMIENTO REEMBOLSABLE O NO REEMBOLSABLE		
		3000634	PRODUCTORES AGROPECUARIOS ORGANIZADOS PARTICIPAN EN EVENTOS DE PROMOCION COMERCIAL Y REALIZAN NEGOCIOS	5001067	PROMOCION DE LA COMPETITIVIDAD AGRARIA						
				5005113	EVENTOS DE ARTICULACION COMERCIAL NACIONAL, REGIONAL, LOCAL Y DE AGROEXPORTACION				5005113 EVENTOS DE ARTICULACION COMERCIAL NACIONAL, REGIONAL, LOCAL Y DE AGROEXPORTACION		

AÑO 2017						AÑO 2018					
PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD	PP	PROGRAMA	COD PROD	PRODUCTO	COD ACT	ACTIVIDAD
				5005114	GENERAR Y DIFUNDIR ESTUDIOS DE MERCADOS POTENCIALES NACIONALES E INTERNACIONALES MEDIANTE UN OBSERVATORIO COMERCIAL						
		3000629	PRODUCTORES AGROPECUARIOS ORGANIZADOS Y ASESORADOS, GESTIONAN EMPRESARIALMENTE SUS ORGANIZACIONES	5004478	FORMACION DE REDES EMPRESARIALES RURALES CON PRODUCTORES AGROPECUARIOS					5006067	FORMACION DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES CON FINES COMERCIALES
				5004480	ASISTENCIA TECNICA PARA EL ACCESO A INCENTIVOS DE FOMENTO A LA ASOCIATIVIDAD					5006068	ASISTENCIA TECNICA A PRODUCTORES AGROPECUARIOS CON FINES COMERCIALES
										5006066	TITULACION DE LA PROPIEDAD AGRARIA, COMUNIDADES CAMPESINAS Y COMUNIDADES NATIVAS
		3000633	PRODUCTORES AGROPECUARIOS RECIBEN Y ACCEDEN ADECUADAMENTE SERVICIOS DE INFORMACION AGRARIA	5004496	GENERACION Y ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE INFORMACION DE MERCADOS					5004496	GENERACION Y ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE INFORMACION DE MERCADOS
				5005112	DIFUSION Y SENSIBILIZACION DE LA INFORMACION AGRARIA PARA LA TOMA DE DECISIONES DE LOS AGRICULTORES	3000633	PRODUCTORES AGROPECUARIOS RECIBEN Y ACCEDEN ADECUADAMENTE SERVICIOS DE INFORMACION AGRARIA		5005112		DIFUSION Y SENSIBILIZACION DE LA INFORMACION AGRARIA PARA LA TOMA DE DECISIONES DE LOS AGRICULTORES

**ANEXO 2. DISEÑO DE TRABAJO DE CAMPO Y REPORTE
DE CAMPO**

- **Objetivo**

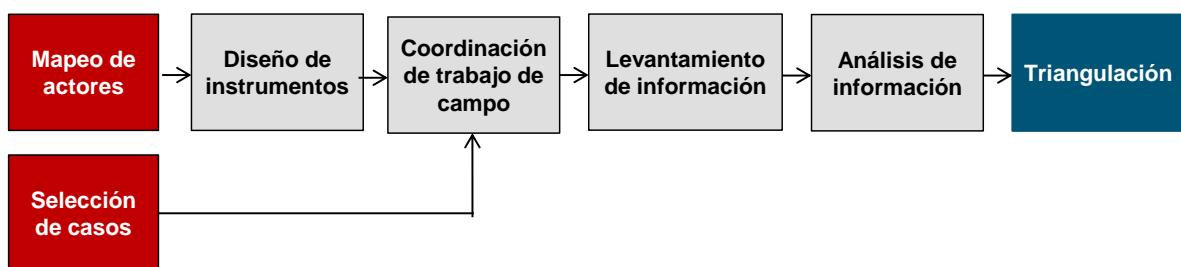
El trabajo de campo tiene como objetivo recopilar información primaria cualitativa que sirva de insumo para responder las preguntas de investigación propuestas en la Matriz de Evaluación, y que complemente la información puesta a disposición por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) sobre el diseño y desempeño del programa presupuestal 0118 “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales – Haku Wiñay” (en adelante PP0118) y el programa presupuestal 0121 “Mejora de la Articulación de los Pequeños Productores Agropecuarios a los mercados” (en adelante PP0121).

- **Metodología**

De acuerdo con el objetivo planteado, la metodología del trabajo de campo se basa en la aplicación de estudios de caso, la cual es una técnica de naturaleza cualitativa utilizada para comprender un determinado fenómeno complejo en contextos singulares. Esta estrategia implica un entendimiento comprehensivo, una descripción extensiva y un análisis de la situación que enmarca un determinado objeto de estudio. En particular, el estudio de casos incluirá la aplicación de entrevistas a profundidad a los beneficiarios de los programas evaluados, así como los distintos agentes que han participado en alguna etapa del ciclo de ejecución de las intervenciones que los componen.

Para ello, se debe, en primer lugar, realizar un mapeo de actores para luego diseñar los instrumentos y fichas de recolección de información de acuerdo con perfil de cada individuo -relación con los programas-, así como sus responsabilidades y funciones. Una vez diseñados los instrumentos, estos serán validados por cada una de las unidades ejecutoras y la Dirección de Calidad de Gasto Público de MEF, para iniciar con las actividades de coordinación de las visitas del equipo evaluador a dos regiones del país. Finalmente, se analizará la información recabada, la cual será triangulada con aquella obtenida de otras fuentes.

Metodología de trabajo de campo



Elaboración: APOYO Consultoría

- Mapeo de actores clave

Los actores o agentes clave que se incluirán en la evaluación de los programas se han identificado a partir de la información de los documentos institucionales revisados, y de las preguntas de investigación planteadas en la Matriz de Evaluación. Ello incluye la aplicación de entrevistas a profundidad en tres niveles de análisis: i) nacional, ii) regional, y iii) local. Es importante mencionar que si bien Selva y Sierra Exportadora y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) recién ejecutaran actividades en el marco del PP0121 en el 2018, han participado en la reformulación del programa para ese año y, por lo tanto, se recomienda incluirlos en el análisis central para evaluar de qué manera se vinculan lógicamente en la estrategia de intervención.

Mapeo inicial de actores



1/ Los proveedores de servicios incluyen a los asistentes técnicos, gerentes, yachachiq, coordinadores o jefes de proyectos, capacitadores, entre otros.

Elaboración: APOYO Consultoría

- Justificación de la selección de regiones

De acuerdo con los Términos de Referencia del presente servicio, no se espera que la muestra evaluada como parte del trabajo de campo tenga representatividad estadística. Así, los casos a analizar por el panel evaluador parten del análisis de los siguientes criterios: (i) potencialidad de la demanda en el nivel regional, (ii) número de beneficiarios en el nivel regional o provincial, (iii) simultaneidad de las intervenciones, (iv) presencia de las oficinas o sedes regionales en la zona para facilitar la coordinación y operatividad del trabajo de campo, y (v) necesidad de evaluar implementación de los PP en la selva (en atención a la solicitud del equipo del PP 0118).

- ✓ **Regiones con mayor demanda potencial:** De acuerdo con el análisis realizado por los programas al 2017, se identificó a la población potencial utilizando como fuente de información el CENAGRO 2012 y el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007. En el caso del PP0118, se estimó el número de hogares cuya extensión agropecuaria sea como máximo de 1.3 hectáreas. En el caso del PP0121, la población potencial está compuesta por unidades agropecuarias que destinan la mayor parte de su producción a la venta, y que poseen por lo menos 20 hectáreas bajo riego o 50 en secano en la costa y sierra, 50 hectáreas en la selva alta, y 115 hectáreas en la selva baja. De acuerdo con esta información, las regiones con mayor potencialidad de la demanda son Cajamarca y Puno, en el caso del PP0118, y Piura y San Martín, en el caso del PP0121.

Cuantificación de la población potencial del PP0118 y PP0121

Departamento	Población potencial	Departamento	Población potencial
Amazonas	6,034	Amazonas	32,607
Ancash	63,017	Ancash	46,863
Apurímac	41,637	Apurímac	22,139
Arequipa	9,369	Arequipa	31,436
Ayacucho	40,419	Ayacucho	31,405
Cajamarca	119,477	Cajamarca	64,883
Cusco	70,139	Cusco	52,295
Huancavelica	28,123	Huancavelica	25,822
Huánuco	23,583	Huánuco	45,666
Ica	5,086	Ica	17,716
Junín	27,752	Junín	63,745
La Libertad	22,778	La Libertad	49,566
Lambayeque	4,160	Lambayeque	36,433
Lima	10,304	Lima	50,741
Loreto	10,321	Loreto	39,313
Madre de Dios	623	Madre de Dios	3656
Moquegua	3,000	Moquegua	8,031
Pasco	6,103	Pasco	13,839
Piura	22,269	Piura	75,583
Puno	98,895	Puno	18,312
San Martín	1,800	San Martín	66,150
Tacna	1,527	Tacna	12,838
Tumbes	57	Tumbes	7070
Ucayali	2,213	Ucayali	18,640
Total	618,686	Total	834,749

Fuente: Cenagro (2012)

Elaboración: APOYO Consultoría

- ✓ **Regiones con mayor número de beneficiarios:** De acuerdo con la información oficial del PP0118, se priorizó atender 37,096 hogares en el 2017 los cuales se concentran principalmente en Cajamarca, Amazonas, Ayacucho, San Martín, Piura y Puno. En el caso del PP0121, luego de la revisión de población priorizada por producto, se ha identificado que las regiones con mayor número de beneficiarios son Cajamarca, Junín, Puno, Cusco y San Martín.

Distribución de los hogares elegibles, por año y departamento (Producto 1 – PP 0118)

Departamento	2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	2018^{/1}	2019^{/1}	2020^{/1}
Amazonas	-	1261	1192	800	1200	4163	1511	1511	1511
Ancash	-	720	2271	1697	400	1766	1889	1889	1889
Apurímac	-	396	1654	452	-	1599	1511	1511	1511
Arequipa	-	-	-	397	-	-	1511	1511	1511
Ayacucho	-	400	1630	1630	1224	3922	1889	1889	1889
Cajamarca	-	259	1045	3233	3260	6964	1889	1889	1889
Cusco	-	1443	2076	1202	763	1588	1510	1510	1510
Huancavelica	365	1427	2080	2464	1200	800	1510	1510	1510
Huánuco	-	528	405	3627	400	1600	1510	1510	1510
Ica	-	-	-	-	-	-	1510	1510	1510
Junín	-	1,055	1723	2609	1200	1083	1510	1510	1510
La Libertad	-	80	665	1102	1600	1589	1510	1510	1510
Lambayeque	-	-	-	403	708	-	1511	1511	1511
Lima	-	-	1232	400	-	-	1511	1511	1511
Loreto	-	3069	-	3970	2000	1600	1511	1511	1511
Madre de Dios	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Moquegua	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Pasco	-	-	1266	1315	712	1990	1511	1511	1511
Piura	-	1037	1728	3167	2350	2550	1511	1511	1511
Puno	-	1136	889	4000	2000	2454	1511	1511	1511
San Martín	-	-	1621	2030	2400	3428	1889	1889	1889
Tacna	-	-	920	400	400	-	1511	1511	1511
Tumbes	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Ucayali	-	-	-	-	-	-	1511	1511	1511
Total	365	12,811	22,397	34,898	21,817	37,096	37,770	37,770	37,770

*Corresponde a “Mi Chacra Productiva”

1/ Proyectado en función de la asignación presupuestal del 2017.

Fuente: Anexo 2 del PP 011

Elaboración: APOYO Consultoría

Considerando la potencialidad de la demanda, la concentración de oficinas locales de ambos PP, y la necesidad de atender casos en la selva, se propone aplicar las entrevistas a profundidad en **Puno** y **San Martín**.

En estas regiones, se seleccionará un grupo de familias, organizaciones de productores y productores que se visitarán como parte del trabajo de campo. Estos beneficiarios se seleccionarán sobre la base de los siguientes criterios: i) tipo de intervención, ii) tipo de producto/actividad y/o servicio, iii) cadena productiva o rubro de negocio, iv) tipo de intervención (activo o culminado), entre otros que se consideren relevantes.

- **Número de entrevistas**

Las entrevistas son entendidas como instrumentos de recolección de información basados en la interacción social entre el entrevistado y el entrevistador. Debido a su naturaleza, a diferencia de la encuesta, la entrevista permite mayor grado de flexibilidad en las respuestas del entrevistado ya que existe, por ejemplo, la posibilidad de replicar y repreguntar. Las entrevistas pueden ser estructuradas o semi-estructuradas, dependiendo del nivel de detalle y requerimientos de la guía utilizada. De otro lado, las entrevistas varían de acuerdo con las unidades de información seleccionadas. Estas pueden ser ejecutadas a un grupo amplio de la población o estar centradas en un grupo reducido de personas previamente seleccionadas según criterios predeterminados; estas últimas son las llamadas “entrevistas a personas clave”.

Para realizar el análisis, se plantea la aplicación de entrevistas semi-estructuradas. Esta herramienta permite analizar las percepciones y perspectivas de los individuos que, según la posición que ocupan y/o el nivel de conocimiento que poseen, participan directamente en el proceso de ejecución de las intervenciones, productos o actividades que componen los programas presupuestales evaluados, o son beneficiarios de estos.

Para fines de la evaluación, se realizaron alrededor de 40 entrevistas por región. Este número de entrevistas no considera las entrevistas que realizadas en las sedes centrales de las unidades ejecutoras, el MINAGRI, el MIDIS, y el MEF.

- **Instrumentos de recojo de información**

Los instrumentos fueron presentados y validados en el marco del primer y segundo informe de la presente consultoría.

RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

▪ Resultados transversales de las visitas de campo

En el caso del PP 0118, de manera general, se ha encontrado que la población beneficiaria de los servicios valora positivamente los servicios recibidos por Foncodes. Los funcionarios, por su parte, se sienten altamente comprometidos con los resultados que el proyecto viene gestionando.

A continuación, se presentan algunas fotos que ejemplifican los servicios cuya entrega fue observada durante las visitas de campo:

Puno:

- Viviendas mejoradas



Uno de los aspectos más valorados por los usuarios entrevistados es la entrega de activos y asesoría para la mejora de las viviendas. De hecho, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los Yachachiq y miembros del Núcleo Ejecutor, iniciar el programa con la asesoría en cocinas mejoradas y manejo de agua segura incrementa la confianza de los usuarios con el programa, y facilita la asistencia técnica en temas productivos.

- Sistemas de producción familiar



De todas las tecnologías entregadas a los usuarios, las más valoradas tiene que ver con biohuertos y crianza de animales menores (cuyes). Cabe precisar que, en el caso de todas las tecnologías agrícolas, una de las principales deficiencias es el acceso a infraestructura de riego.

- Promoción de Negocios Rurales Inclusivos



Los NRI, para el grupo de usuarios que acceden a esta etapa, son ampliamente valorados. Uno de los aspectos más valorados es la oportunidad de salir de la actividad agropecuaria, que es típica de los hogares rurales.

Una de las principales demandas de los grupos de interés es la insuficiente asesoría en temas comerciales: se avanza en el desarrollo de productos, pero no suficientemente en cómo estos se articulan al mercado: registro sanitario en el caso de alimentos y bebidas, formalización para la articulación con compras estatales, entre otros.

San Martín (Tarapoto)



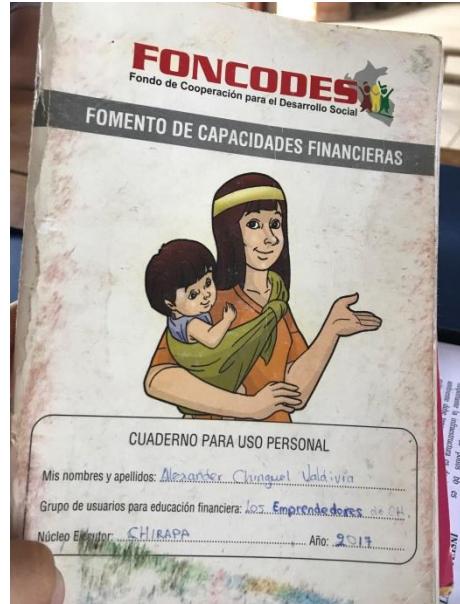
En el caso de la región San Martín, al igual que en Puno, uno de los aspectos más valorados para los usuarios entrevistados fue la entrega de cocinas mejoradas.

- Sistemas de producción familiar



Los sistemas de producción familiar más valorados son la crianza de gallinas y el manejo de huertos. En el caso particular de la crianza de gallinas, ha habido una proporción de

usuarios que ha rechazado la entrega de gallinas, por la creencia de que muchas de las gallinas entregadas tendrían alguna enfermedad que contagiaría al resto de animales.



Los NRI, al igual que en Puno, han sido ampliamente valorados. De hecho, en el caso de San Martín, se encontraron negocios como peluquerías, hospedajes, entre otros servicios que no son agropecuarios.

Un aspecto evaluado con mayor profundidad en San Martín es el desarrollo de capacidades financieras. Este aspecto ha contribuido a desarrollar líderes en la comunidad además de los Yachachiq y los miembros del Núcleo Ejecutor: los Yachachiq financieros.

Sin embargo, en el transcurso de las entrevistas con funcionarios, se ha discutido sobremanera sobre el horizonte de maduración del proyecto. De hecho, Hakuy Wiñay en la actualidad está diseñado para durar tres años: el primer año se realiza la implementación de tecnologías; el segundo, se promueve la formación de NRI en un subgrupo de cada núcleo ejecutor, y se realiza asistencia técnica en la implementación de tecnologías para cada uno de los hogares restantes; y el tercero, se realiza el seguimiento a la puesta en práctica de las tecnologías.

Se considera que un esquema como el actual no asegura la sostenibilidad, dado que el período de adopción de las tecnologías recibidas es normalmente mayor. Esto se debe a factores como:

- La dificultad en el aprendizaje por parte de los hogares rurales

- La desconfianza inicial de un grupo importante de usuarios.
- Por condiciones climáticas y algunos retrasos administrativos para la adquisición de bienes por entregar a los usuarios, muchas veces el usuario pierde una campaña completa para la implementación de las tecnologías.

En el caso del PP 0121, a continuación se describen la situación de algunos de los usuarios entrevistados:

- Agrorural



En el caso de Agrorural, se visitó una organización de productores lecheros, que se dedican actualmente al procesamiento de leche y elaboración de quesos. Los servicios de Agrorural han sido útiles para consolidar la asociación como red empresarial; sin embargo, han requerido apoyo con activos para el desarrollo tecnológico, y no pudieron acceder a Agroideas. Pidieron ayuda de otros fondos (Procompite) y sí pudieron contar con alternativas de financiamiento.

En el caso de Agrorural, adicionalmente, se tuvo oportunidad de participar de una feria que se venía realizando en Puno. En esa feria se observó la participación de Agroideas, Agrorural, DRA, Serfor, Sierra Selva exportadora, Senasa, entre otros. Esta actividad, de acuerdo a las entrevistas realizadas en Puno, es parte del grupo de iniciativas conjuntas que se vienen desarrollando como Comité Regional Agrario.



En el caso de Agroideas, en San Martín se visitó una organización de cafetaleros que se organizó a propósito del incentivo a la adopción de tecnologías. Una de las principales recomendaciones que se tuvo fue recibir asistencia técnica adicional en cómo usar el equipamiento para asegurar el acceso a mercados más exigentes, y por ende negociar mejores precios.

En general, se ha observado una sensación de poca articulación a nivel de los bienes y servicios ofrecidos. Esta dificultad ha sido observada tanto por funcionarios como beneficiarios. De hecho, cada unidad ejecutora y cada organismo adscrito funcionan de forma independiente, más allá de un PP que integre los servicios en función de los beneficiarios.

De acuerdo con las opiniones de los actores entrevistados, este problema se traduce en una serie de duplicidades, y más bien en la falta de complementariedad entre los programas.

A continuación, se presenta un resumen de los principales hallazgos de campo para los temas de evaluación que requirieron del levantamiento de información primaria cualitativa

▪ **Modelo conceptual**

PP 0118: ¿Los problemas que enfrentan los hogares rurales de subsistencia son los mismos en sierra que en selva?

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios del PP 0118 en Tarapoto (San Martín), además de la observación en campo, se ha identificado una serie de elementos que diferencian a un hogar rural de subsistencia en selva de uno en sierra. A continuación se presentan de forma detallada:

- Población menos emprendedora: De acuerdo a las entrevistas con coordinadores de los núcleos ejecutores existentes en el ámbito de la UT Tarapoto, los hogares en selva son menos emprendedores que aquellos de la sierra. De hecho, algunos que han tenido experiencia de trabajar la región sierra, han identificado que el porcentaje de rezagados es mayor en la selva. Una evidencia adicional resulta de comparar los hogares “naturales” con los hogares migrantes de la sierra o la costa.
- La población pobre tiene generalmente más extensión de tierras. Los hogares rurales de subsistencia en selva pueden tener más de 5 hectáreas en promedio; sin embargo, las áreas explotadas no son superiores a una hectárea. Ello resulta atractivo para el migrante, que puede disponer de más tierras para trabajar.
- La dispersión y dificultades de acceso de hogares en la selva es mayor debido al impacto adicional del transporte fluvial en épocas de crecida, en comparación con los hogares de la sierra.

▪ **Población potencial y objetivo**

PP 118: ¿Los criterios para la definición de la población potencial del PP 0118 se encuentran sustentados empíricamente y están vinculados con el marco conceptual que justifica la IPE?

La población potencial del PP 0118 (hogares rurales de subsistencia y con limitado acceso a mercados locales) se considera pertinente desde el punto de vista de todos los actores involucrados con ejecución de la intervención. Sin embargo, no es considerada como un criterio aplicado desde el punto de vista práctico para la identificación de beneficiarios.

Más bien, el único criterio que se toma en cuenta para seleccionar a la población usuaria por región es la Directiva 006-2012, que define una lista de centros poblados a los cuales Foncodes debe atender, en distintos niveles de prioridad. La directiva, en tanto busca

atender a centros poblados pobres, sí cumple con los criterios de focalización, de acuerdo a los actores involucrados.

Sin embargo, uno de los hallazgos en las regiones de Puno y San Martín es que algunos distritos no pobres (desde su punto de vista), sí están incluidos dentro de la población objetivo, e incluso algunos han sido beneficiarios del programa. Ante ello, se considera importante evaluar los distritos incluidos en la Directiva, en articulación con los Gobiernos Locales, y con la actualización de la información que provea el Censo 2017

PP 0121: ¿Los criterios para la definición de la población potencial y objetivo se encuentran sustentados empíricamente y están vinculados con el marco conceptual que justifica la IPE?

¿La incorporación del Índice de Desarrollo Humano y el Valor Bruto Agropecuario como criterios de focalización es adecuada en el caso del PP 0121? (criterio territorial)

Los criterios para la definición de la población potencial y objetivo del PP 0121 son muy variados servicios por servicio. De hecho, al consultar a cada UE y organismo adscrito sobre la población objetivo en el marco del PP 0121, en general se ha respondido con los lineamientos específicos de cada servicio. Además, de acuerdo a las entrevistas realizadas a representantes de Agrorural, la población atendida se define en función a cómo históricamente ha venido funcionando Agrorural, y no en función a los lineamientos del PP establecidos a través del Anexo 2.

- **Lógica vertical**

PP 0118: Otras actividades comprendidas en el modelo conceptual que impactan en el resultado específico y final del PP 0118

La intervención no abarca todas las causas indirectas del modelo conceptual, tales como infraestructura vial, infraestructura de telecomunicaciones, acceso a recursos financieros, lo cual limitaría llegar a los resultados esperados.

De acuerdo con las entrevistas sostenidas, el MEF prefirió que Foncodes articule con el MVCS y el MTC para que brinde estos documentos, pero no se planeó ningún mecanismo para ello. De hecho, para el 2018 se ha retirado de Haku Wiñay todo lo referido a mejoramiento de la vivienda, pues el MEF consideró que era competencia de MVCS. Esto podría menoscabar los efectos del programa, pues en las economías de subsistencia la línea divisoria entre la vivienda y el ambiente productivo es muy tenue. Además, el hogar valora mucho que, como punto de partida, el Yachachiq brinde asesoría para el mejoramiento de cocinas y vivienda en general.

- **Lógica horizontal**

¿Existen indicadores de desempeño y de producción física definidos para los Programas? ¿Miden adecuadamente los productos y actividades de los Programas? ¿Se han cuantificado para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017?

De acuerdo a las entrevistas realizadas, tanto en Puno como en San Martín, no existen indicadores específicos para monitorear el logro del fin, propósito y resultados. No se reporta en informes de seguimiento y tampoco es publicada a través del portal web. Ello no permite realizar una evaluación de resultados y de impacto de ambos programas presupuestales debido a que no es claro cuáles son sus objetivos y metas, y de qué manera se miden.

- **Coordinación interinstitucional**

¿Existen sinergias que pueden ser aprovechadas entre el PP 0118 y el PP 0121, y cuáles son?

Actualmente, los PP no poseen un mecanismo de coordinación institucionalizado entre las unidades ejecutoras y organismos adscritos que conforman los programas. Ello es sumamente necesario pues las intervenciones serían más eficientes y efectivas si se ofrecen de manera “empaqueada”, entre otras.

De acuerdo con los actores clave entrevistados, una vez que las organizaciones se van desarrollando y accediendo a etapas superiores de la cadena de valor, van surgiendo nuevas necesidades que pueden ser cubiertas por más de una intervención. Por ejemplo, una vez que los productores reciben asistencia para la formación de redes empresariales, es necesario que inviertan en activos con el fin de consolidar la operatividad de dichas redes en cuanto a la articulación de mercados. En este caso, la articulación entre Agrorural y Agroideas se vuelve muy importante, pues la última permite consolidar las actividades realizadas por la primera.

Asimismo, se ha evidenciado la necesidad de asesorar de forma específica a agricultores orientados a la exportación. En ese sentido, el apoyo de Sierra y Selva Exportadora en el desarrollo de planes de negocio para la exportación, podría ser una herramienta útil. Sin embargo, para realizar una planificación hacia la exportación, que implica una entrada a mercados más exigentes, es necesario que el agricultor (o la asociación) haya pasado por una consolidación organizacional y una sofisticación productiva suficiente para que su productividad le permita ser competitivo.

Otro actor importante mencionado durante el trabajo de campo en reiteradas ocasiones es el Procompite. Aunque el objetivo de Procompite es similar a Agroideas, en el sentido que promueve la competitividad de las cadenas productivas y beneficia a productores asociados, el monto total otorgado por localidad es limitado, incluye solo cadenas

productivas priorizadas localmente y es un fondo concursable gestionado por los gobiernos locales donde cada uno de ellos desarrolla sus propias bases y procesos de evaluación. Por sus características, este proyecto no cuenta con el mismo nivel de transparencia que Agroideas, la formulación del plan de negocios es menos exigente y no abarca todas las cadenas productivas ni localidades.

▪ Estructura organizacional

¿Es eficiente la repartición actual de las funciones entre las unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri de las actividades a realizarse como parte del PP 0121?

Con respecto a lo encontrado en Puno, la repartición actual de las funciones entre las unidades y organismos adscritos al Minagri de las actividades no se ha realizado en búsqueda de eficiencia. De hecho, según los funcionarios entrevistados, la implementación del PP 0121 no ha implicado cambios significativos en las tareas asignadas a Agroideas, Agrorural, INIA, y los otros servicios. Solo en el caso particular de Agrorural, se observa un trabajo adicional en temas de redes empresariales.

Inercialmente, cada entidad funciona en paralelo con distintas poblaciones objetivo y zonas priorizadas para la intervención.

¿Cuáles son los principales cuellos de botella en la coordinación entre el gobierno central y las unidades regionales/locales de los PP? ¿En qué medida dificultan los problemas de articulación territorial la prestación de servicios de los PP?

PP 0118

- Exceso de carga administrativa. La carga extra se da en la etapa de elaborar preliquidaciones. Sin embargo, es importante asegurar un mecanismo como el que se ejecuta actualmente, pues las comunidades valoran positivamente la transparencia con la que se asignan los recursos a los usuarios finales.
- Para manejo de sistemas informáticos se requiere más capacitación. De acuerdo a la opinión de los funcionarios entrevistados,

PP 0121

- Coordinación con el nivel central es débil a nivel del PP 121.
- En el caso de programas que asignan recursos monetarios a usuarios (Agroideas), se incurre en retrasos en la aprobación de desembolsos.

¿Debería existir una coordinación entre las actividades del PP 0118 y el PP 0121? ¿Cuáles son las oportunidades de articular los PP 0118 y 0121?

De acuerdo a la opinión de los entrevistados, es importante que, en el largo plazo, se promueva la articulación entre las actividades del PP 0118 y el PP 0121. Esta articulación, en el ideal, proviene de hacer transitar a hogares de subsistencia en hogares orientados a la actividad productiva como fuente generadora de ingresos. Sin embargo, en general se ha mencionado que la situación actual dista mucho de permitir una articulación entre ambos programas presupuestales

¿Pueden estar ocurriendo problemas de filtración y subcobertura a partir de deficiencias en el proceso de implementación de ambos programas?

En el caso del PP 0118, un hallazgo importante es que la necesidad de composición del Núcleo Ejecutor, en algunos casos, genera incentivos a concentrarse en atender a poblaciones menos dispersas, y por ende, menos pobres. Según las declaraciones de funcionarios en la región Puno, en particular, dada la dificultad **en altura** de encontrar un grupo de 400 hogares alrededor de un NEC, resulta poco probable conformar un NEC en dichas zonas.

De acuerdo a las opiniones de los mismos funcionarios, es importante considerar un mecanismo de intervención diferenciado para zonas más dispersas. Ello implica flexibilizar el modelo de NE en dichas zonas.

En el caso del PP0121, ¿qué bienes y servicios se están entregando efectivamente a la población atendida?

¿Los actividades que ofrecen ambos PP son valoradas por los beneficiarios? ¿Cuál es la apreciación sobre los atributos de los servicios ofrecidos (duración, calidad, profesionales a cargo) ¿Hasta qué punto son considerados como aspectos que incrementen el acceso a mercados? ¿Qué otros aspectos consideran relevantes para incrementar el acceso a mercados?

Las respuestas a estas preguntas han sido abordadas en la parte inicial de la presente sección.

ANEXO 3. LISTAS DE ACTORES ENTREVISTADOS

- **Actores entrevistados: Lima**

PP	Nombre	Cargo	Institución	Fecha
118	Marisol Rengijo	Jefa Unidad de Planeamiento y Presupuesto	Foncodes	03-oct
118	Beatriz Urquia	Especialista DGSE	Midis	03-oct
118	Hugo Vila	Coordinador Técnico	Foncodes	03-oct
118	Melecio Itusaca Mayta	Jefe	Unidad Territorial Puno	04-oct
118	Juan José Cárdenas Rengijo	Jefe	Unidad Territorial Tarapoto	04-oct
118	José Luis Arangüena	Coordinador Técnico	Foncodes	09-oct
121	Marlene Miranda	Especialista en Agroindustria y Mercado	Agrorural	03-oct
121	Jesús Espinoza Brito	Especialista en Apoyo a la Producción Agropecuaria	Agrorural	03-oct
121	Maritza Paz	Especialista en Gestión de Programas y Proyectos	Agrorural	03-oct
121	Stefani Acosta	Especialista en Servicios Financieros	Agrorural	03-oct
121	Franz Huamán	Especialista OPP	Minagri	10-oct
121	Clotilde Quispe	Especialista DGA	Minagri	10-oct
121	Carlos Calderón	Especialista	Agroideas	07-nov
121	John Paul Villarreal	Especialista	INIA	23-nov
121	Nelly Romaní	Especialista	INIA	23-nov

- Actores entrevistados: Puno

PP	Nombre	Cargo	Institución	Región	Fecha
118	Nestor Cuellar Condori	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Lourdes Mendoza	Proyectista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Ciro Aguilar Castillo	Proyectista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Edwin Vilca	Proyectista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Magaly Susy Gonzales	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Olivia Santander	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Juan Mamani Quispe	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Gladys Marlene Juarez	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Elmer Llano Flores	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Percy Canqui Flores	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Juan Gómez Torres	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Celestino Atencio Apazu	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Dario Quisocala Rivera	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Antonio Hernán Gutiérrez	Coordinador	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Alex Ancco Loza	Especialista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Hugo Miranda Méndez	Especialista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	John Cahui	Especialista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Alembert Lupa Díaz	Especialista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Felix Quispe Velásquez	Especialista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Rafael Belizario Torres	Especialista	UT Foncodes	Puno	26-oct
118	Melecio Itusaca Mayta	Jefe UT	UT Foncodes	Puno	27-oct
118	Virgilio Incacutipa	Coordinador de enlace	Midis	Puno	27-oct
118	Willy Pomacosí Hernández	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Héctor Flores Velasco	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Juana Loma Tarqui	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Juana Chachaque Toma	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Simón Cama Cachicatari	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Teófilo Apoza Tama	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Sara Limachi Mamani	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Zenovia Pilco	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Victor Pilco Yujra	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Pablo Japura	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Valentin Yufra	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Felipe Churo	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Ángela Limachi	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Inés Pacari	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Rosa Mamani Tintaya	Beneficiario	Haku Wiñay	Yunguyo / Puno	27-oct
118	Cecilia Zea Zea	Coordinador	UT Foncodes	Puno	28-oct
118	David Pancca	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	Reyna Quispe	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct

PP	Nombre	Cargo	Institución	Región	Fecha
118	Rony Yana	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	María Mamani	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	David Quispe	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	Andrés Lerma	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	Adriana Mendoza	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	Efrén Umiña	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
118	Esther Ruelas Ticona	Beneficiario	Haku Wiñay	Capachica / Puno	28-oct
121	Fernando Loayza Choque	Jefe UR	Agroideas	Puno	30-oct
121	Amparo Hancco	Especialista monitoreo	Agroideas	Puno	30-oct
121	Edgar Omarca Lope	Beneficiario	Agrorural Puno	Puno	30-oct
121	Nestor Quispe Gonzalo	Especialista	Agrorural Puno	Puno	30-oct
121	Sonia Ticona Quispe	Beneficiario	Agrorural Puno	Puno	30-oct
121	Bertha Cutipa Quispe	Beneficiario	Agrorural Puno	Puno	30-oct
121	Mario Catocora Pinozo	Beneficiario	Agrorural Puno	Puno	30-oct
121	Alexander Chire Bernedo	Jefe	Sierra y Selva Exportadora	Puno	31-oct
121	Socrates Olivera Vilca	Jefe	Agrorural Puno	Puno	31-oct
121	Rosa Mamani Rodríguez	Jefa DCA	DRA	Puno	31-oct
121	Hugo Valdivia Altomirano	Jefe	Serfor	Puno	31-oct

- **Actores entrevistados: San Martín**

PP	Nombre	Cargo	Institución	Región	Fecha
118	David Olmedo Arévalo Arévalo	Especialista	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	José Enrique Cavero Rojas	Especialista	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Marco Velasquez Gonzalez	Especialista	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Luz Ana Viena Vasquez	Especialista	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Manijo Sánchez Ruiz	Especialista	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Miguel Angel Tello Rodriguez	Coordinador	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Gino Panduro Silva	Coordinador	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Hugo Chota Salas	Coordinador	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Aurelio Panduro Saavedra	Coordinador	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Segundo Shapiana Ramirez	Coordinador	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Ramón Linares García	Coordinador	Foncodes	Tarapoto	06-nov
118	Anderson Tapullina Cachique	Beneficiario	Foncodes	Tarapoto	07-nov
118	Paul River Soto Panduro	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Nancy Del Águila Izquierdo	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Marcelino Tapullina Pashanari	Yachachiq financiero	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Raúl Tapullina Pashanari	Yachachiq	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Miber Sinarahua Sangama	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Alexander Chinguel Valdivia	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Julio Cachique Tapullina	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Elizabeth Falcón Arbildo	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Segundo Hernández Suarez	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	07-nov
118	Geiner Cauepas Atloyes	Presidente NEC Moyobamba	Haku Wiñay	Tarapoto	08-nov
118	Oscar Reyes Coello	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	08-nov
118	Felicino Cruz Santos	Usuario	Haku Wiñay	Tarapoto	08-nov
118	Sacarias Garcia Garcia	Yachachiq	Haku Wiñay	Tarapoto	08-nov
121	César Alejandria Castro	Especialista Presupuesto	DRASAM	Tarapoto	09-nov
121	Laura Vargas Boca	Especialista Monitoreo	Agroideas	Tarapoto	09-nov
121	David Cortegana Pizarro	Director UR	Agroideas	Tarapoto	09-nov
121	Lucas García Bartra	Especialista	INIA	Tarapoto	09-nov

PP	Nombre	Cargo	Institución	Región	Fecha
121	Benjamin Depaz Hizo	Especialista	INIA	Tarapoto	09-nov
121	Elvis Vargas Alarcón	Técnico	Agroideas	Tarapoto	09-nov
121	Kassandra García Gonzales	Especialista Planeamiento	DRASAM	Tarapoto	09-nov

ANEXO 4. LITERATURA UTILIZADA PARA *BENCHMARK*

Programa Presupuestal 0118

REVISIÓN DE LITERATURA ACERCA DEL DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

1. Definición de economías de subsistencia

El PP 0118 define como su población potencial a los hogares rurales con economías de subsistencia. De acuerdo al diseño del PP 0118, la definición de economías de subsistencia hace referencia a los hogares que conducen sistemas de producción familiar de subsistencia, que tienen, por lo tanto, poca capacidad de acumulación. Esto se atribuye a la baja productividad y reducidos o nulos excedentes de producción que puedan ser destinados a la reposición y a la venta, así como a la dificultad de afrontar riesgos por variaciones ambientales y climáticas. Por su parte, la definición operacional de economías de subsistencia se resume en aquellos hogares que manejen en promedio 1.3 hectáreas de superficie agrícola.

En la revisión de literatura de la presente consultoría se ha encontrado las siguientes definiciones:

- Según Todero (1995), la agricultura de subsistencia se define como aquella en la cual la producción se realiza principalmente para el autoconsumo, caracterizada además por la baja productividad, riesgo e incertidumbre.
- Baquero et al (2007), además de la orientación al autoconsumo, añaden a esta definición la insuficiente disponibilidad de tierras e ingresos de producción para garantizar la reproducción familiar.
- Escobal et al (2015), similarmente, sostienen que los integrantes de estos hogares carecen de suficiente tierra, ganado o infraestructura productiva para generar ingresos que les permitan cubrir la canasta básica de alimentos para su hogar.
- El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala diferencia a la agricultura de infrasubsistencia con la de subsistencia. La primera presenta altos índices de analfabetismo y pobreza extrema, poco acceso a recursos productivos y a mercados, y baja producción agrícola. La segunda en cambio, produce para el autoconsumo y genera un nivel de excedentes. Sin embargo, tiene un ineficiente acceso a mercados crediticios y tecnológicos, así como una deficiente infraestructura y poco acceso a servicios básicos.

2. Problema central de la intervención

El PP 0118 fundamenta su intervención en las limitadas oportunidades de acceso a mercados, entendidas como las limitadas capacidades que tienen los hogares con economías de subsistencia para incorporarse al dinamismo de la economía local. En línea con ello, cabe la necesidad de justificar si la orientación hacia el autoconsumo de estos

hogares se debe a sus limitadas capacidades para incorporarse al mercado a partir de la revisión de literatura.

- Según Berdegué y Escobar (2001), los hogares se dedican a la agricultura de subsistencia debido a que carecen de mejores alternativas de empleo, han desarrollado estrategias de vida diversificadas en las cuales la agricultura complementa sus ingresos, y existen costos de transacción elevados que efectivamente les impiden operar en el mercado.
- Kostov y Lingard (2002), encuentran en Bulgaria que efectivamente el principal problema de estas economías es su exclusión del mercado.
- Cannock (2010) menciona que la baja productividad de estas economías plantea la necesidad de promover tecnologías que permitan disminuir los costos de producción y transacción a los mercados.

3. Modelo conceptual

De acuerdo al diseño del programa, en el esquema causal del programa (árbol de problemas) se identifican tres causas directas:

- (i) Descapitalización de activos físicos y naturales

La constante exposición de los hogares rurales a condiciones climáticas y ambientales perjudica su producción y limita su capacidad de generar excedentes que puedan ser destinados al mercado. Estos problemas, de acuerdo al programa, generan una descapitalización de los activos naturales (tierra, agua, pastos), lo que a su vez contribuye a la descapitalización de activos físicos productivos (ganado, semillas).

Esta causa directa, a su vez, recae de cuatro causas indirectas: i) deficiente manejo de recursos naturales; ii) limitado acceso a activos productivos y recursos naturales; iii) débiles capacidades en manejo y preservación de activos productivos y naturales; y iv) limitado acceso a recursos financieros.

- De acuerdo a un estudio de la CEPAL (2010), el incremento de la temperatura y los cambios en las precipitaciones asociados al cambio climático, pueden afectar la productividad y los procesos de degradación de las tierras.
- El Banco Mundial (2008) menciona que la exposición a riesgos producto de cambios climáticos genera un costo para el bienestar y la eficiencia de los hogares rurales, de modo que, en lugar de dedicarse a actividades que les generaría mayores ingresos o excedentes, deben manejar su exposición a estos riesgos. Incluso se menciona que, para afrontar estos riesgos, deben vender sus activos para sobrevivir a épocas de dificultad.

- Según el informe de LIBELULA Comunicación, ambiente y desarrollo (2011), los hogares rurales se caracterizan por los limitados conocimientos en manejo de activos productivos y naturales, de modo que no tienen la capacidad de utilizar eficientemente estos recursos, ni preservar y recuperar los mismos.

(ii) Débiles capacidades para desarrollar actividades económicas y productivas

De acuerdo con el Anexo 2 del PP 0118, los hogares con economías de subsistencia cuentan con una limitada disponibilidad de activos productivos físicos, los cuales consisten en tecnologías de producción tradicional. Esto se debe no solo a sus limitados recursos, sino además a su poca capacidad de manejar procesos más complicados vinculados a mayores niveles de productividad.

- De acuerdo con Escobal (2005), disponer solo de tecnologías tradicionales genera que los agricultores presenten dificultades para desarrollar sus actividades, evidenciado en sus bajos niveles de producción y en su acceso al mercado.
- Salazar et al (2015) evalúan el impacto de la adopción de tecnologías en granjeros de subsistencia en Bolivia a partir del programa CRIAR.⁷⁹ Los resultados sugieren que la participación en el programa incrementa la productividad agrícola, el ingreso de los hogares y mejora la seguridad alimentaria.

Asimismo, esta causa subyace en cuatro causas indirectas: i) débiles capacidades de organización para la gestión de sus recursos y productos; ii) débiles capacidades en manejo de tecnologías para una producción en cantidad y calidad; iii) escaso acceso al mercado de asistencia técnica especializada en tecnologías; y iv) débiles capacidades para el acceso a servicios financieros.

- De acuerdo con La Cruz et al. (2003), el escaso o inexistente desarrollo de mercados de asistencia técnica se debe, por el lado de la demanda, a los limitados recursos que poseen estos hogares. Mencionan además que los costos de aprendizaje y de la información son altos para estos hogares.
- Maffioli et al., (2011) menciona que la limitada demanda por servicios de extensión se puede abordar por la escasa información acerca de los beneficios potenciales.
- De acuerdo con el Banco Mundial (2006), los servicios de extensión con enfoque de demanda suponen que los agricultores están bien organizados y preparados para asumir nuevas responsabilidades.
- Labarthe y Laurent (2013) consideran que, incluso cuando estos servicios son subsidiados, su uso es menor por parte de los pequeños agricultores, y en particular, para aquellos con menos de 10 hectáreas.

⁷⁹ Programa de Apoyos Directos para la Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales.

- Dinar et al (2007) encontraron evidencia empírica de que en el caso de Creta, las granjas de subsistencia no demandan servicios de extensión.
- De acuerdo con la ENSAN (2013),⁸⁰ la falta de una adecuada oferta de servicios financieros para este sector, así como el limitado acceso a créditos, impiden el acceso a tecnologías o herramientas productivas que les permitan incrementar sus niveles de productividad de acuerdo a lo que exige el mercado.

(iii) Elevados costos de transacción para acceder a mercados

La tercera causa consiste en los altos costos de transacción que tienen que afrontar estos hogares para acceder a mercados. Esta causa nace de cuatro causas indirectas: i) altos costos de transporte de productos; ii) insuficiente e inadecuada infraestructura vial; iii) insuficiente e inadecuada infraestructura de telecomunicaciones; y iv) limitado acceso a servicios de información de mercado.

- Escobal y Torero (2005) señalan que los altos costos de transporte y transacción dificultan la capacidad de los hogares rurales para articularse con los mercados, y los obliga a continuar en la agricultura de subsistencia. Destacan que estos costos pueden llegar a representar una parte importante del valor de la producción que se quiere transar en el mercado.
- Según Escobal (2001), como resultado del estudio en distritos de Huancavelica, los costos de transacción equivalen al 50% del valor de venta, observándose una gran brecha entre grandes y pequeños agricultores (32% y 67% del valor de venta, respectivamente).
- De acuerdo al Banco Mundial (2008), la inadecuada infraestructura de transporte y de servicios en las zonas rurales, incrementa los costos de transacción.
- Kiprono y Matsumoto (2014), en la evaluación de impacto del cambio en el acceso a rutas en Kenia, encuentran que la proporción de leche comercializada aumentó en 3%.

4. Intervención en selva

Este modelo conceptual es utilizado por el PP 0118 como base para definir su estrategia de intervención. Sin embargo, en la literatura se destaca que el territorio de la selva, así como su población, presenta particularidades que podrían implicar una diferente composición del modelo causal.

- De acuerdo con un artículo acerca del Plan Selva (2015), la selva peruana se caracteriza por su gran extensión territorial y dispersión de su población. A ello se le añade la dificultad para acceder a este territorio, siendo el sistema fluvial el

⁸⁰ Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021.

único medio de transporte en la mayoría de territorios. Esto genera un gran costo de transporte, por lo cual, el gran foco de intervenciones en zonas rurales generalmente no está dirigido a esta población.

- Según un estudio de Peru Opportunity Fund (2011) entre las áreas más afectadas de América Latina por el cambio climático se encuentran las zonas de la selva amazónica de Colombia, Ecuador y Perú.
- De acuerdo con el estudio de FONCODES (2016), el usuario andino se caracteriza por desarrollar actividades agropecuarias como parte de su vida cotidiana. Los hogares de la Amazonía, en cambio, se dedica a labores extractivas, como la caza y la pesca, y las realizan con una mirada en el bosque como medio de vida.
- La EASS (2016)⁸¹, menciona que las comunidades nativas han sido sistemáticamente excluidas de las políticas públicas del Estado a lo largo de la historia. Y por ello, presentan los peores resultados en desarrollo.
- De acuerdo con un estudio de la CEPAL y Patrimonio Natural (2013), para garantizar mejores niveles de calidad en las poblaciones indígenas, se debe fomentar alternativas productivas ciertas, validadas en la región, sostenibles en el tiempo, enfocadas en la producción a pequeña escala y alto valor agregado.

5. Enfoque territorial

Por su parte, en el rediseño de FONCODES se estableció que su intervención se realizaría bajo el enfoque de desarrollo territorial rural, en el cual, entre otras acciones, define intervenir a territorios, y no se hace una identificación concreta de hogares a intervenir. Este tipo de enfoque, así como las implicancias en la estrategia de focalización, han sido estudiados en la literatura:

- De acuerdo con Brodersohn (1999), si un programa social focaliza de esta manera, no estaría tomando en cuenta la presencia de hogares pobres y no pobres en un territorio. Por lo tanto, corre el riesgo de entregar beneficios a hogares no pobres, que pese a estar ubicados en una unidad territorial focalizada, no debería formar parte de la población objetivo.
- Berdegué y Shejtman (2004), por su parte, mencionan que existen otros determinantes del desarrollo rural a los que estos hogares solo accederán a través de vínculos con otros agentes del territorio. Un ejemplo de esto son los contratos de abastecimiento a supermercados y a cadenas de restaurantes, así como las asociaciones de pequeños y medianos productores.

⁸¹ Estrategia de Acción Social Sostenible.

6. Líneas de acción del PP 0118

FONCODES interviene en la población a través de cuatro estrategias centrales (líneas de acción). La siguiente literatura hace referencia a los componentes de capacidades financieras y de negocios rurales inclusivos:

- De acuerdo con un reporte de la SBS (2017), la lejanía de los puntos de atención del sistema financiero en las zonas rurales es uno de los factores que influye en la decisión de no tener una cuenta. Dicho reporte indica que la tenencia de cuentas es de 24% en la población adulta de estas zonas, mientras que el tiempo promedio para llegar al punto de atención más cercano de una hora y 30 minutos.
- En la evaluación cualitativa de Haku Wiñay realizada por la FAO (2016) en la provincia de Andahuaylas, no se encontraron impactos del componente de capacitación financiera. De acuerdo con el estudio, pocas familias abrieron cuentas bancarias como resultado de la intervención debido a que, o no tienen la capacidad de ahorrar, o en la localidad no hay agencias bancarias.
- En la evaluación cuantitativa de Haku Wiñay realizada por Escobal y Ponce (2016) en centros poblados con alta densidad de usuarios de Juntos, sí se presentan impactos positivos en este componente: se encontraron mejoras en el conocimiento sobre el sistema financiero y aumento en el nivel de confianza en las instituciones financieras.
- Respecto de los negocios inclusivos, en un estudio de la FAO (2014) se propone el fomento de compras públicas a explotaciones agrícolas familiares para programas de alimentación escolar. De esta manera, se asegura un mercado para la agricultura familiar.

7. Mecanismo de graduación entre programas

La presente consultoría ha presentado la posibilidad de ejecutar una estrategia escalonada entre el PP 0118 y el PP 012. Esto se sustenta en la siguiente literatura:

- De acuerdo con Escobal y Ponce (2016), para fortalecer las capacidades de los hogares rurales pobres de generar ingresos autónomos de manera sostenible, sugieren que es necesario la combinación de programas sociales con programas productivos.
- Según Zárate et al (2012), el modelo de graduación de la pobreza extrema parte de la premisa de que la inseguridad alimentaria reduce la capacidad de las personas de aprovechar las oportunidades, así como de planear su futuro.
- Según un estudio de la FAO (2016), una vez que el hogar logra suficientes mejoras y se encuentra encaminado para salir de la pobreza y con ello dejar de

recibir las transferencias condicionadas de Juntos, puede participar en programas del MINAGRI como Aliados.

- Clausen y Trivelli (2015) destacan la relevancia de que otras entidades, como los gobiernos regionales y AGRORURAL, se enmarquen en esta estrategia de escalonamiento.
- Escobal y Ponce (2016) consideran importante abordar esta estrategia escalonada en el sentido que, si un agricultor quiere ampliar la escala de la tecnología recibida por el PP 0118, o solucionar problemas esporádicos como plagas y cambios en el clima, no contará con asistencia técnica por parte del programa. Por ello, los autores plantean que otras entidades como AGRORURAL y las agencias agrarias en los gobiernos regionales deberían intervenir.

REVISIÓN DE LITERATURA ACERCA DE LOS PROCESOS DE LA INTERVENCIÓN

1. Diseño participativo de proyectos productivos

Los proyectos productivos que desarrolla FONCODES parten de la elaboración de un Expediente Técnico que sustenta el modelo a implementarse. Este expediente incluye un Diagnóstico Rural Participativo (DRP), el cual consiste en realizar un estudio acerca de las potencialidades, problemas y factores limitantes del proceso productivo, así como de las características de los hogares a intervenir por el proyecto. Para ello, se levanta información de campo.

De acuerdo con Gijsbers et al (2001), el uso de estos diagnósticos se ha ampliado en varios países, y es considerado un método que permite que los agricultores expresen, presenten y analicen sus conocimientos, para luego compartirlos con los que realizan los servicios de extensión agrícola. Este método por lo tanto se enmarca en un enfoque de desarrollo de la comunidad rural. Para ello, Narayan (1998) plantea cinco factores que caracterizan a este enfoque y garantizan su efectividad: i) la capacidad local para organizarse; ii) el ajuste apropiado de la tecnología a las capacidades de la comunidad; iii) la efectividad del alcance; iv) la capacidad para responder a las necesidades de la población; y v) habilitar políticas para el desarrollo de este enfoque.

Coello et al (2004) mencionan que este modelo es útil para la pequeña agricultura de subsistencia. Asimismo, Gijsbers et al (2001) mencionan que la participación de la comunidad en estas investigaciones tiende a aumentar la relevancia de los resultados, así como la probabilidad de lograr resultados que puedan ser replicados en el contexto rural. Para esto, los autores plantean necesario tomar en cuenta los siguientes pasos:

Gráfico. Pasos a tomar en cuenta para elaborar un DRP

1

Elección y secuencia de metodologías

Existe una amplia gama de métodos. Entre los más antiguos se encuentran la observación conjunta, caminatas en el campo, transectos, entrevistas semi estructuradas y grupos focales. Los más nuevos en cambio incluyen métodos visuales para la presentación, análisis y discusión, tales como líneas de tiempo, calendarios, diagramas de causas e impactos, diagramas de flujo, mapas, entre otros.. .

2

Conocer el tipo de agricultores

3

Triangulación de data

El conocimiento de los pobladores de la comunidad no deben tomarse al pie de la letra, ya que sus percepciones pueden verse influenciadas por experiencias pasadas, la política del Estado, las expectativas de las organizaciones, entre otros factores. Por lo tanto, es necesario triangular o realizar una verificación cruzada de los datos para determinar su validez.

4

Comportamiento y actitud de externos

El comportamiento y actitudes de los agentes externos (científicos o capacitadores) son incluso más importantes que el método utilizado. Si estos dominan en lugar de facilitar la participación, los agricultores pueden inhibirse o reflejar las mismas opiniones.

Fuente: Gijsbers et al (2001)

Elaboración: APOYO Consultoría

En cuanto a la aplicación de este enfoque en comunidades cuya población se encuentra en pobreza, Farrington (1998) menciona que dadas las características de esta población, el alcance podría ser limitado. En primer lugar, estos agricultores son menos propensos de liderar la participación. En segundo lugar, las condiciones agroecológicas complejas y propensas a riesgos de su territorio, requieren que los investigadores realicen un esfuerzo mayor para comprender estas condiciones y realizar investigaciones experimentales. Por último, los agricultores necesitarían de apoyo de agencias externas para identificar y articular sus prioridades, así como para gestionar los recursos de la comunidad. Entonces, plantea que para esta población, el enfoque debe centrarse en el empoderamiento de los campesinos para entender el rango de opciones para satisfacer sus necesidades y hacer las demandas respectivas al sector público.

El gráfico a continuación presenta a modo de resumen otros hallazgos encontrados a partir de la revisión de literatura:

Gráfico. Hallazgos acerca del Diagnóstico Rural Participativo

Beneficios	Riesgos	Desafíos y retos potenciales
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Metodología participativa con enfoque al desarrollo rural. ✓ Movilización e integración de la comunidad. ✓ Utilización de materiales visuales. ✓ Análisis interactivo de problemas. ✓ Integración de los rubros. ✓ Definición de prioridades. ✓ Formulación del plan de acción. ✓ Rapidez y bajo costo. ✓ Alternativa para áreas marginales. ✓ Capacidad de líderes o promotores para dar seguimiento. ✓ Estrategia que estimula a los organismos y las comunidades a iniciar y apoyar el desarrollo comunal. 	<p>“Moda instantánea” Vulnerabilidad a desacreditarse por una promoción y adopción muy rápida, seguida de un mal uso.</p> <p>Apresurarse Las visitas rurales apresuradas, la insensibilidad al contexto social, y la falta de compromiso generan errores, e incluso pueden significar que los más pobres nuevamente no son escuchados. Se requiere cuidado, paciencia y planificación.</p> <p>Formalismo Normalmente, se tiene a estandarizar y codificar, y se realizan manuales de ello. Estos pueden resultar engorrosos, y mientras más grandes sean, el trabajo de campo se retrasa.</p> <p>Rutina Al ampliar la escala y repartirse los procedimientos, los encargados caen en prácticas estándares, pasando por alto estrategias alternativas.</p>	<p>1 Ir más allá del estudio de los sistemas agrícolas. Los enfoques participativos han avanzado hacia la participación de los agricultores en el análisis. El desafío es difundir este enfoque, de modo que ellos puedan hacer su propio análisis y dar a conocer sus propias necesidades y prioridades.</p> <p>2 Utilizar técnicas participativas en lugar de encuestas. Existe evidencia de que los métodos participativos permiten una mayor profundidad, riqueza y realismo de la información y su respectivo análisis.</p> <p>3 Empoderamiento y equidad. Realizar este diagnóstico participativo genera empoderamiento a los diferentes actores que participan en el proceso. El reto se encuentra en que este sea equitativo. Si los que participan y ganan solo es un segmento de la población, puede perjudicar a los más pobres.</p> <p>4 Miembros de la localidad sean los facilitadores o capacitadores. Uno de los retos es el desarrollo y la difusión de métodos participativos realizados por ellos mismos. Estos agricultores asimismo pueden recibir capacitación y realizar ellos mismos los servicios de extensión.</p> <p>5 Investigación y cambio de políticas. A través de este instrumento se han desarrollado nociones sobre las condiciones, valores y prioridades de las personas en condición de pobreza, y con ello, el análisis de políticas.</p> <p>6 Cambio del comportamiento, actitudes y aprendizaje. Este mecanismo ha generado encuentros informales entre funcionarios, científicos y académicos con las comunidades locales, que ambas partes consideran gratificantes. Se debe aprender a cómo facilitar cambios en el comportamiento y actitudes de personas externas al contexto local y rural.</p> <p>7 DRP en organizaciones. Es un desafío establecer este mecanismo como una forma de operar en una organización, ya que generalmente afecta su cultura organizacional.</p>

Fuente: Chambers (1994); Gijsbers et al (2001), Estelí (2008)

Elaboración: APOYO Consultoría

2. Mecanismo de empoderamiento de líderes locales (yachachiq)

La ejecución del Programa destaca la figura del yachachiq para el éxito de la intervención. La contratación de yachachiq nace de la idea de transferencia horizontal de conocimientos, de campesino a campesino. El yachachiq es, por lo tanto, un campesino que vive en la zona de intervención, con conocimientos en aspectos técnicos o técnico agropecuario y que sabe enseñarlos a la comunidad.

De acuerdo con Coello et al (2004), la oferta y demanda de asistencia técnica campesina determinan las horas de asistencia técnica a un costo determinado. Cuando el ofertante de este servicio es un técnico externo a la comunidad, en el equilibrio se brinda una cantidad reducida de horas de asistencia y un costo alto por atención. Con la participación de capacitadores de la misma comunidad, el nuevo equilibrio tiene una mayor cantidad de horas y un menor costo. Esto debido a que se tiene una oferta más apropiada a la realidad de la localidad, así como una mayor demanda de estos servicios si esta genera un valor agregado a la producción.

El estudio de Cruz (2014), por su parte, presenta dos casos de intervenciones que utilizaban a un líder local para brindar servicios de extensión y asistencia técnica. Por un lado se encuentra el programa Sierra Productiva⁸² del Instituto para una Alternativa Agraria (IIA), implementado en la sierra sur del país bajo la metodología de transmisión de conocimientos de campesino a campesino. Por el otro lado se encuentran las Escuelas Kamayoq, perteneciente a la ONG Soluciones Prácticas (antes ITDG), en las cuales se capacita en tecnologías a un grupo de campesinos y después contribuyen a divulgar. La diferencia en los objetivos de ambos programas es que el primero hace énfasis en la tecnología para la productividad y acceso a mercados, mientras que el segundo está más enfocado en el desarrollo de los medios de vida (seguridad alimentaria, salud y educación) y la productividad.

En cuanto a las Escuelas de Kamayoq, los agricultores a ser capacitados inicialmente eran elegidos por sus comunidades de origen, y los requerimientos para ingresar consistían en que debía estar dedicado principalmente a actividades agropecuarias, tener su vivienda en la comunidad, y ser un miembro activo de la misma. Posteriormente, se optó por convocar a postular a través de invitaciones, exigiendo además una determinada edad y nivel educativo, y seleccionando a los que obtenían mejores puntajes según el cumplimiento de los requisitos. La capacitación por su parte, se realizaba mediante talleres, tres veces por mes y por un periodo de 9 a 10 meses cada año (Ho y Montero, 2014). Metodológicamente, la capacitación se basaba en tres criterios:

- i) Capacitación descentralizada, desarrollada en diversos lugares de las comunidades, empresas rurales, estaciones experimentales o instituciones de desarrollo.

⁸² Posteriormente se convirtió en política pública y paso a denominarse "Mi Chacra Productiva".

- ii) Énfasis en la práctica, cuyos contenidos se formulan de acuerdo a problemas reales de la zona de intervención.
- iii) Acorde a la cultura campesina local, lo cual implica que se en el mismo idioma nativo y con respeto a las autoridades locales.

En el estudio de Cruz (2014), se menciona que tanto las instituciones como los campesinos valoran el aporte de estos capacitadores (yachachiq y kamayoq). Sin embargo, plantean la necesidad de otorgar certificaciones a estos actores, mediante las cuales se asegure que tienen un nivel de calidad suficiente para brindar adecuadamente los servicios de extensión.

Programa Presupuestal 0121

1. Estrategias para intervención en el problema central

Las estrategias de intervención orientadas a favorecer al sector agropecuario han sido diversas y cambiantes en los países de América Latina. Muchas de ellas difieren entre países, los cuales no suelen tener una política establecida, sino más bien una mezcla de varias. En el caso peruano, han prevalecido tres estrategias de intervención: (i) el uso de transferencias o pagos directos, (ii) servicios de extensión y (iii) provisión de bienes públicos. Algo transversal a su aplicación como intervenciones es la heterogeneidad de sus efectos sobre los pequeños productores agropecuarios, sobre todo en la presencia de concursos de negocios inclusivos: solamente se benefician quienes ganan el concurso (Escobal y Ponce, 2016).

(i) Transferencias o pagos directos

Según Gurria et al (2016), la tendencia de los últimos años en América Latina apunta a gradualmente desplazar el uso de transferencias como intervención por otras que generen una menor distorsión. No obstante, reconocen que en países como Perú, Ecuador y algunos centroamericanos, este cambio aún no ha terminado de concretarse. Esto resulta pernicioso debido a que el uso de transferencias sería una intervención altamente asistencialista y muy poco costo-efectiva.

Análogamente, López et al (2017) evaluaron la provisión de transferencias o pagos directos a agricultores para algunos casos de estudio. Concretamente, revisaron dos programas de transferencias, uno en México (PROCAMPO) y el otro en Colombia (AIS). Tomando como referencia el ingreso agrícola total de los beneficiarios, los autores encontraron que, si bien había efectos positivos en el corto plazo, no se podía demostrar que estos fuesen sostenibles en el tiempo.

(ii) Servicios de extensión

La extensión es una herramienta para la transferencia de tecnología a pequeños productores desarrollada en centros de investigación, por medio de visitas técnicas, con el fin de incrementar su productividad y mejorar sus estándares de vida. No obstante, esto no resulta ser efectivo en tanto ellos tengan limitaciones en la comprensión y adopción de esta extensión (Rodríguez-Espinosa, 2015).

En efecto, de acuerdo con Landini (2012), la problemática en torno a los servicios de extensión comprende la baja adopción del conocimiento, el poco compromiso y falta de participación por parte de los productores, el individualismo y la falta de confianza entre los productores, conflictos por el liderazgo y dificultades para la acción colectiva. Esta problemática se ve agravada por la baja participación de los beneficiarios en la planificación de la extensión (Silvetti, 2006).

Rodríguez-Espinoza (2015) menciona que para asegurar que una intervención mediante un servicio de extensión sea efectiva, se debe tomar en consideración dos aspectos: la inclusión de los beneficiarios en los programas de asistencia técnica, de modo que su aprendizaje pueda ser colaborativo; y un seguimiento y evaluación del servicio en aspectos cruciales como el desempeño y cumplimiento de metas por parte de los extensionistas y la relación costo beneficio del proceso.

(iii) Provisión de bienes públicos

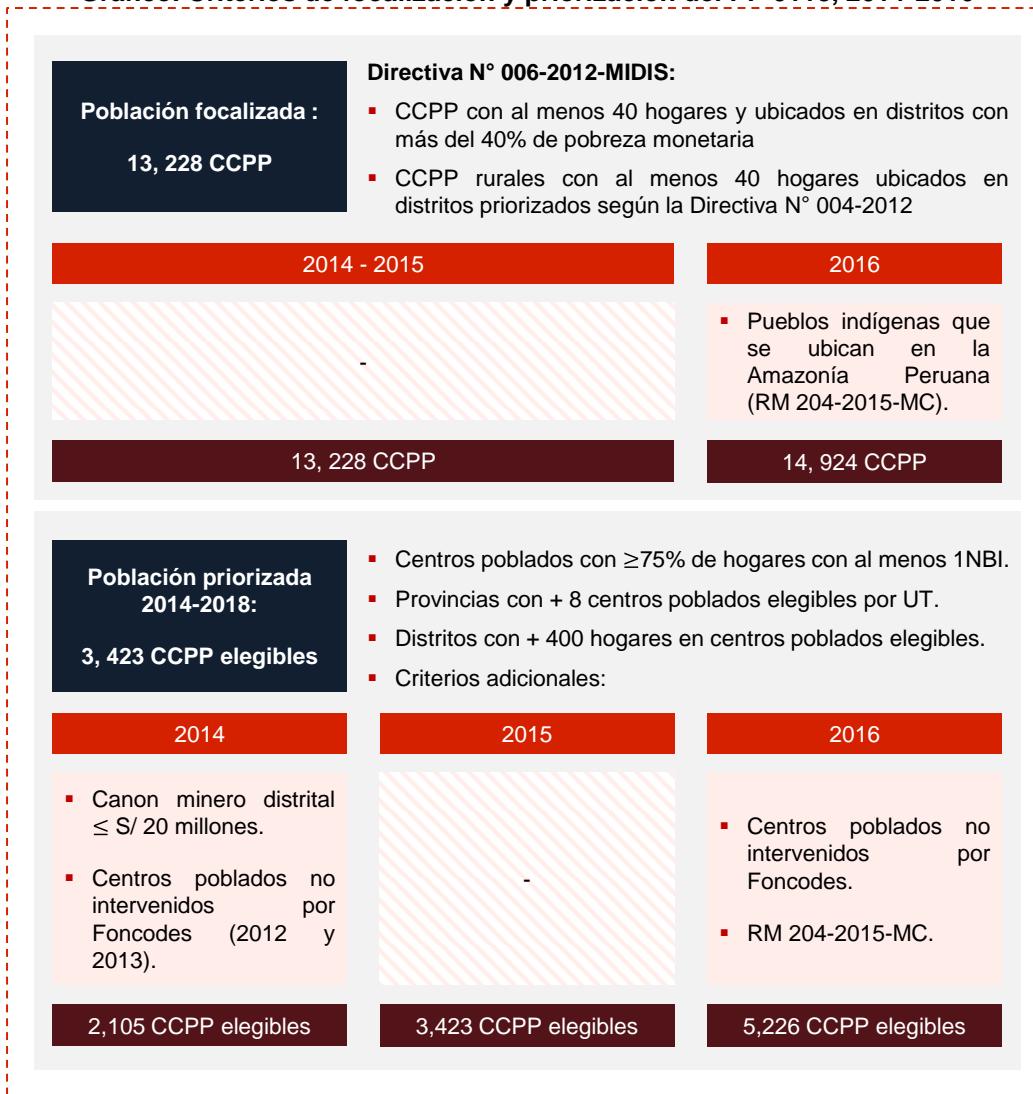
En una visión más amplia, las intervenciones realizadas para favorecer al sector agropecuario pueden apuntar a promover el desarrollo de las comunidades de beneficiarios en agregado, más allá de su actividad productiva. En este sentido, Gurria et al (2016), reconocen la creciente necesidad de ir gradualmente desplazando los recursos asignados a los esquemas productivos hacia otros mecanismos con menor distorsión, como la educación. De esta forma, argumentan, se mejoraría indirectamente la productividad del sector agropecuario, en tanto este se compondría de un capital humano más capacitado.

ANEXO 5. POBLACIÓN OBJETIVO/POBLACIÓN ATENDIDA:
PP 0118

▪ Identificación de filtración

De acuerdo al diseño del PP 0118, la población objetivo consiste en los centros poblados (CCPP) contenidos en la Directiva N° 006-2012-MIDIS, que considera dos criterios de focalización: la tasa de pobreza monetaria y la tasa de desnutrición crónica infantil. Asimismo, de acuerdo con el POI de Foncodes (2016), a partir del 2016 se incorporan a esta lista a aquellas personas que forman parte de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana. De esta manera, la población objetivo asciende a 14,924 CCPP para el año 2016. A partir de esta población, se definen los criterios de priorización en función de la disponibilidad presupuestal anual del programa, tal como se resume a continuación:

Gráfico. Criterios de focalización y priorización del PP 0118, 2014-2016



Fuente: Plan Operativo Institucional de Foncodes
Elaboración: APOYO Consultoría

A partir de estos criterios, se calcula la población objetivo y priorizada del PP 0118. Con el fin de identificar filtración en el proceso de selección de CCPP a intervenir, esta información se contrastó con la lista de CCPP que han recibido la intervención del PP 0118 en los años 2014, 2015 y 2016.

Cuadro. CCPP focalizados, priorizados y cuyos hogares recibieron la intervención. 2014-2016

Departamento	Nº CCPP focalizados (Directiva N° 006-2012)	Nº CCPP priorizados			Nº CCPP beneficiarios		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016
Amazonas	432	101	121	341	13	7	12
Ancash	782	73	87	87	21	18	4
Apurímac	514	20	25	25	14	4	-
Arequipa	83	4	4	4	-	3	-
Ayacucho	651	84	103	108	13	15	12
Cajamarca	2,152	186	256	263	9	29	27
Cusco	943	115	213	281	20	10	8
Huancavelica	627	179	201	201	20	23	12
Huánuco	783	154	196	213	4	32	4
Ica	11	-	-	-	-	-	-
Junín	771	150	258	477	18	24	12
La Libertad	864	113	280	280	7	12	16
Lambayeque	355	19	38	38	-	4	8
Lima	318	32	32	32	10	4	-
Loreto	424	107	155	868	-	24	18
Madre de Dios	3	-	-	-	-	-	-
Moquegua	38	-	-	-	-	-	-
Pasco	161	47	47	184	11	12	7
Piura	951	135	496	496	15	32	24
Puno	1,562	308	441	441	9	40	20
San Martín	596	177	348	400	13	15	24
Tacna	14	-	-	-	-	-	-
Tumbes	1	-	-	-	-	-	-
Ucayali	192	101	122	348	8	3	4
Total	13,228	2,105	3,423	5,087	205	311	212

Fuente: Directiva N° 006-2012-MIDIS. Plan Operativo Institucional de Foncodes

Elaboración: APOYO Consultoría

Al respecto, un primer hallazgo es que los CCPP priorizados efectivamente forman parte de la población focalizada.⁸³ Sin embargo, los resultados sugieren que se está

⁸³ Salvo en el año 2016, en el cual tres CCPP no se encontraron en la Directiva N° 006-2012-MIDIS ni en la

interviniendo en algunas zonas fuera de la población objetivo (32 CCPP filtrados), siendo esta cifra mayor si se contrasta con la población priorizada (138). La distribución de los estos centros poblados filtrados por región se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro. Número de CCPP intervenidos que pertenecen a la población objetivo y priorizada por año

Año	Nº CCPP intervenidos	Directiva 006		CCPP priorizados	
		Nº CCPP	%	Nº CCPP	%
2014	205	196	96%	166	81%
2015	311	290	93%	251	81%
2016	212	210	99%	173	82%
Total	728	696	96%	590	81%

Elaboración: APOYO Consultoría

Cuadro. Número de CCPP intervenidos que no pertenecen a la población objetivo y priorizada por año

Departamento	CCPP intervenidos y no focalizados			CCPP intervenidos no priorizados		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Amazonas	0	0	0	4	2	4
Ancash	0	0	0	3	4	0
Apurímac	0	0	-	4	4	-
Arequipa	-	0	-	-	1	-
Ayacucho	1	0	0	7	1	8
Cajamarca	0	3	0	0	5	13
Cusco	1	0	0	4	0	0
Huancavelica	2	3	2	3	4	4
Junín	1	3	0	4	8	0
Lambayeque	-	0	0	-	0	1
Lima	1	1	-	2	4	-
Loreto	-	6	0	-	14	1
Pasco	0	2	0	0	2	4
Piura	3	1	0	8	9	0
San Martín	0	0	0	0	0	4
Ucayali	0	2	0	0	2	0
Total	9	21	2	39	60	39

Nota: Los ceros indican que no hubo filtración, mientras que los guiones indican que no hubo intervención por parte del PP 0118 en el año respectivo.

Elaboración: APOYO Consultoría

- **Resultados según el Mapa de Pobreza 2013**

Del mismo modo, estos resultados se pueden contrastar con el último Mapa de Pobreza disponible (2013) para determinar si, pese a los problemas de filtración, estos CCPP cuya población accedió al PP 0118 están en condiciones de pobreza. En general, estos CCPP pertenecen a distritos cuya posición en el Mapa de Pobreza está alrededor del puesto 635, y sus posiciones van del puesto 3 al 1,631.⁸⁴

Cuadro. Posición de los CCPP intervenidos en el Mapa de Pobreza 2013

Año	Promedio	Desv. Std.	Límite superior	Límite inferior	Mínimo	Máximo
2014	652.27	387.22	1,039.49	265.05	5.00	1,631.00
2015	619.43	380.91	1,000.34	238.52	3.00	1,609.00
2016	641.36	460.67	1,102.02	180.69	4.00	1,611.00
Total	635.06	407.11	1,042.17	227.96	3.00	1,631.00

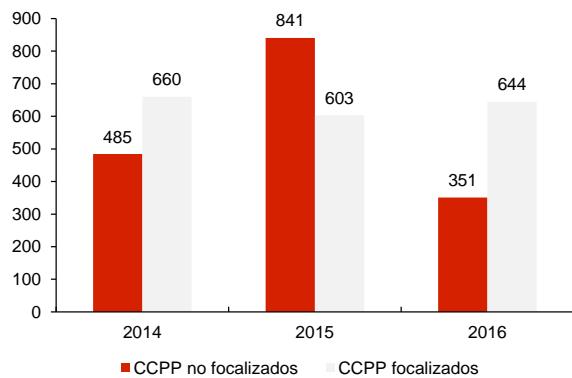
Elaboración: APOYO Consultoría

De acuerdo con el diseño del programa, la intervención debería llegar a los hogares rurales con economías de subsistencia que viven en condiciones de pobreza, y en el corto y mediano plazo, debería priorizarse la intervención a las zonas más pobres del país. Entonces, el programa presentaría graves problemas de filtración si es que los CCPP en los que interviene, además de no formar parte de la población priorizada ni objetivo, no son considerados más pobres que la población que se está dejando de atender. En cambio, si esta población es considerada pobre, podría indicar que los instrumentos para realizar la focalización y priorización necesitan actualizarse o flexibilizarse en determinadas ocasiones.

Para ello, es necesario comparar a las zonas que recibieron la intervención que cumplen los criterios de focalización y priorización, con las zonas filtradas. En los gráficos a continuación se pueden observar las diferencias entre estas poblaciones según el promedio de su posición en el Mapa. Por ejemplo, en los años 2014 y 2016 los proyectos ubicados en CCPP que no forman parte de la población priorizada están en peores posiciones (557 y 185, respectivamente), y sucede del mismo modo con los proyectos de CCPP no focalizados (485 y 351, respectivamente). Esto significa que, en promedio, esta población presenta mayores niveles de pobreza.

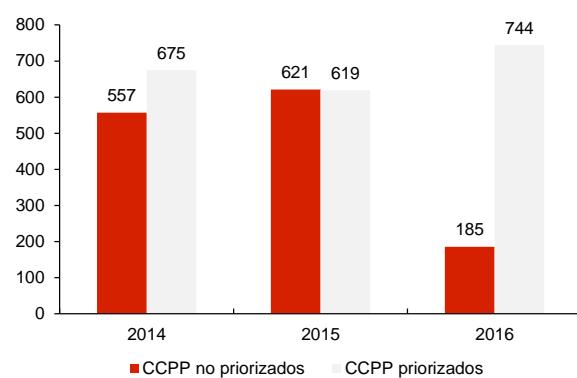
⁸⁴ El Mapa de Pobreza ubica a los distritos por nivel de pobreza, ordenándolos de mayor a menor en función del porcentaje de la pobreza total de los distritos. Esto es, ubicarse en los primeros puestos implica una mayor tasa de pobreza, y por lo tanto, peores posiciones.

Gráfico. Puesto promedio en el Mapa de pobreza 2013 de los CCPP intervenidos



Elaboración: APOYO Consultoría

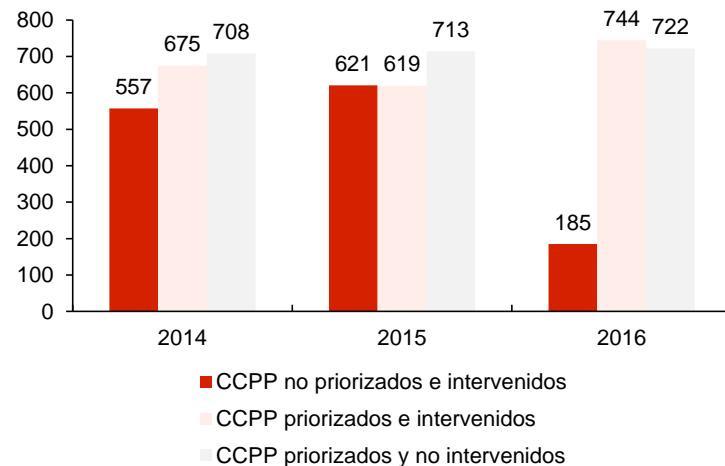
Gráfico. Puesto promedio en el Mapa de pobreza 2013 de los CCPP intervenidos



Elaboración: APOYO Consultoría

Asimismo, si se comparan estos resultados con la población priorizada que no recibió la intervención, se puede observar que esta población se encuentra, relativamente, en mejores posiciones. Esto puede dar indicios de que si bien existen problemas de filtración, la elección de estos CCPP se sustentaba en que se encontraban en peores condiciones que la población priorizada que se dejó de atender, y posiblemente no eran considerados como población priorizada debido a que no cumplían estrictamente con los criterios para conformar un NE (más de ocho CCPP en la provincia, y más de 400 hogares por CCPP).

Gráfico. Puesto promedio en el Mapa de pobreza 2013 de los CCPP intervenidos y priorizados



Elaboración: APOYO Consultoría

ANEXO 6. DOCUMENTOS DE DIFUSIÓN

ANEXO 7. PRESENTACIONES EN FORMATO PPT

**ANEXO 8. MATRIZ DE LEVANTAMIENTO DE OBSERVACIONES
(ANEXO 5)**

ANEXO 9. MATRIZ DE EVALUACIÓN

Cuadro 42. Matriz de evaluación

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
Diseño					
1	¿Cuál es la definición específica de competitividad que el PP 0121 considera y que puede asociar a la integración a mercados?				El PP 0121 define como resultado final el incremento de la productividad y competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios. No obstante, este no cuenta con una definición clara de competitividad. En opinión del equipo evaluador, para garantizar que los pequeños y medianos agricultores han ganado competitividad es necesario definir el enfoque que se adoptará y los indicadores que lo medirán. Es posible que, por ejemplo, la definición de competitividad esté vinculada a la innovación de productos y procesos; sin embargo, se explorarán otras alternativas, como la capacidad operativa y eficiencia del productor agropecuario.
2	¿Las causas de la escasa promoción para la articulación comercial de los productos agropecuarios consideradas en el PP 0121 abarcan la totalidad del problema? ¿La solución de las causas identificadas permitirían lograr dicha promoción?	*Contenido 19: Evaluar si el modelo conceptual presentado (árbol de causas y/o modelo conceptual existente) cuenta con los componentes suficientes y necesarios para llegar al objetivo atribuible a la IPE.	Sistematización de evidencia empírica	Revisión literatura de	La escasa promoción para la articulación comercial de los productos agropecuarios se encuentra estipulada como una causa directa en el árbol de problemas del PP 0121. No obstante, su fundamentación apela a otras dos causas: el limitado acceso a servicios financieros y el limitado acceso a información agraria. En otras palabras, se argumenta que los productores agrarios no pueden promocionar sus productos debido a su falta de recursos y posibles fuentes de financiamiento, y por la falta de información. Sin embargo, es posible que haya otras causas, tales como la insuficiente gestión comercial por parte de los productores, por ejemplo.
3	¿La descapitalización de activos físicos y naturales se encuentra correctamente definida y es una causa directa del problema que trata de abordar el PP 0118?				De acuerdo con el modelo conceptual del PP 0118, se atribuye como una causa del problema de limitadas oportunidades de acceso a mercados la descapitalización de activos. Sin embargo, en el diseño del Programa no se encuentra una definición explícita de lo que significa la descapitalización. En la literatura revisada se han encontrado diversos conceptos que podrían estar relacionados con la problemática que enfrentan los hogares rurales, por lo tanto, cabe la necesidad de establecer una definición, de lo contrario no es posible identificar si los productos correspondientes realmente ayudan a solucionar dicho problema.

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
4	¿Los criterios para la definición de la población potencial y objetivo del PP 0121 se encuentran sustentados empíricamente y están vinculados con el marco conceptual que justifica la IPE?	*Contenido 20: ¿La población potencial y objetivo ha sido bien definida en función del problema/necesidad que dio origen a la IPE? ¿Los esfuerzos de la IPE han sido adecuados para avanzar con la cobertura de la población objetivo?	Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información secundaria sobre características de los productores agrarios / Información primaria	<p>En opinión del equipo evaluador, es importante evaluar la definición propuesta para la población potencial y objetivo del PP 0121 del año 2018.</p> <p>A partir de la revisión del anexo 2 del año 2018, se ha identificado que, tanto para la población potencial como para la población objetivo, se ha omitido el criterio de extensión territorial para la focalización. No se tiene claridad sobre la justificación de omitir este criterio. Si bien no es un criterio de focalización suficiente en sí mismo, es una métrica que por consenso contribuye a identificar a pequeños y medianos agricultores, que conceptualmente constituyen la población que aborda el PP 121.</p>
5	¿Los criterios para la definición de la población potencial y objetivo del PP 0118 se encuentran sustentados empíricamente y están vinculados con el marco conceptual que justifica la IPE?	*Contenido 20: ¿La población potencial y objetivo ha sido bien definida en función del problema/necesidad que dio origen a la IPE? ¿Los esfuerzos de la IPE han sido adecuados para avanzar con la cobertura de la población objetivo?	Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información secundaria sobre características de los productores agrarios / Información primaria	<p>De la revisión de la documentación, se puede concluir preliminarmente que en el caso del PP 0118, la población potencial no se encuentra definida en función al problema central. Los criterios para la definición de hogares con economías de subsistencia se plantean en función a puntos de corte arbitrarios sin un adecuado sustento empírico.</p> <p>A su vez, no queda claro si solo se selecciona a la población potencial de acuerdo al criterio de superficie agrícola o incluyen otros criterios.</p> <p>Finalmente, es necesario evaluar la pertinencia de la Directiva 006-2012, como insumo para la focalización del PP 0118</p>
6	¿El enfoque territorial del PP 0118 es adecuado para determinar la población potencial y objetivo? ¿Esta condición reduce la probabilidad de filtración y subcobertura de hogares que podrían acceder o no a los servicios que ofrece el Programa?	*Contenido 20: ¿La población potencial y objetivo ha sido bien definida en función del problema/necesidad que dio origen a la IPE? ¿Los esfuerzos de la IPE han sido adecuados para avanzar con la cobertura de la población objetivo?	Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información secundaria sobre características de los productores agrarios / Información primaria	<p>El enfoque territorial bajo el cual se implementa el PP 0118, en el cual no se aplican criterios específicos de selección de los hogares al interior de un centro poblado, así como la definición de los centros poblados potenciales en función al valor promedio de indicadores, puede generar la posibilidad de filtración y subcobertura. Por lo tanto, estos criterios deben ser revisados y validados.</p> <p>Asimismo, debe revisarse la pertinencia de la Directiva 006-2012 para la definición de la población objetivo.</p> <p>Finalmente, debe evaluarse qué mecanismos se aplican para evitar problemas de filtración, dados los riesgos potenciales que el enfoque territorial genera.</p>

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
7	¿La incorporación del Índice de Desarrollo Humano y el Valor Bruto Agropecuario como criterios de focalización es adecuada en el caso del PP 0121?	*Contenido 21: Evaluar la pertinencia de los criterios de focalización, identificar y cuantificar la cobertura y filtración *Contenido 22: Evaluar los instrumentos y procedimientos utilizados para implementar la focalización de la población	Evaluación cualitativa	Gabinete	El diseño actualizado del PP 0121 - desde el 2016 - considera como criterios de focalización al Índice de Desarrollo Humano, a nivel departamental y distrital, y el Valor Bruto Agropecuario, a nivel departamental. Dado que estos criterios no permiten una identificación individual de los beneficiarios, sino tan solo del nivel promedio a nivel de distrito o departamento, podría facilitar que se descarte a algunos productores agropecuarios que tienen un IDH y VBP bajos, pero que viven en un distrito o departamento que en promedio, tiene un nivel que no amerita ser priorizado.
8	¿El resultado específico del PP 0118 debe limitarse a contar con intervenciones que permitan el desarrollo de capacidades, o debería implicar el desarrollo de las mismas por parte de los beneficiarios?	*Contenido 23: En términos de diseño, ¿la lógica vertical de la Matriz de Marco Lógico de la IPE se valida total o parcialmente?	Validación de Lógica Vertical del Marco Lógico	Gabinete	En opinión del equipo evaluador, resulta evidente que, como resultado de la intervención, la población beneficiaria recibirá intervenciones que ayuden a enfrentar el problema de limitadas oportunidades de acceso a mercados locales. Los productos del PP 0118 consisten en la provisión de capacitaciones y asistencia técnica que resulten en la generación de capacidades por parte de los productores agropecuarios de subsistencia. En este sentido, cabe la necesidad de averiguar si el resultado específico del programa consiste solo en desarrollar capacidades, o efectivamente genera que los productores logren acceder al mercado local.
9	¿El PP 0121 debe considerar como resultado específico el acceso a los mercados de los pequeños y medianos productores agropecuarios y como resultado final el incremento en productividad y competitividad de los mismos, o más bien, el resultado específico y final deberían invertirse?	*Contenido 24: ¿El propósito y/o fines de la IPE son los apropiados para el problema/necesidad que le da origen? *Contenido 25: ¿Son los componentes diseñados, los necesarios y/o suficientes para el logro del propósito? *Contenido 26: ¿Son las actividades diseñadas necesarias y/o suficientes para obtener los componentes?	Validación de Lógica Vertical del Marco Lógico	Información secundaria sobre la relación causal existente entre productividad y competitividad.	En opinión del equipo evaluador, la lógica vertical actual del programa presenta una causalidad inversa: se esperaría que el incremento en productividad y competitividad de los productores agropecuarios incremente su acceso a los mercados y no al revés.
10	¿La actividad "promoción y conformación de NE y NEC" tiene un efecto causal en el producto 1 y por lo tanto en el el resultado específico del PP 0118?	*Contenido 27: Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica vertical del Marco Lógico de la IPE se valida en su totalidad?	Validación de Lógica Vertical del Marco Lógico	Información secundaria / Revisión literatura de	El equipo evaluador considera que la actividad 1.1, si bien resulta necesaria para la provisión de todos los bienes y servicios de la intervención, no tiene un efecto causal. En línea con la sugerencia de cambiar el resultado específico del PP 0118, esta actividad no genera directamente capacidades a la población que les permita incorporarse al mercado. En este sentido, esta actividad no debería plantearse como tal, sino como una tarea del producto 1.

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
11	¿Las actividades para lograr el producto "productores agropecuarios acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios" del PP 0121, así como el producto en sí mismo, están diseñadas para el logro de los objetivos de incrementar la competitividad y productividad de los productores?		Evaluación cualitativa	Información primaria / Revisión literatura de	En opinión del equipo evaluador, el fundamento del producto "productores agropecuarios acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios" no guarda una relación explícita con el objetivo de incrementar la productividad y competitividad de los productores agropecuarios. En estricto, las actividades realizadas como parte de este producto - ferias y otros eventos de promoción comercial - no tienen un correlato con un incremento en productividad o competitividad de los productores.
12	¿Existen indicadores de desempeño y de producción física definidos para los Programas? ¿Miden adecuadamente los productos y actividades de los Programas? ¿Se han cuantificado para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017?	*Contenido 28: ¿Se logró cuantificar los valores de los indicadores de fines, propósitos, componentes y actividades para los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017? ¿Los indicadores miden adecuadamente los fines, propósitos, componentes y actividades? ¿Son adecuadas las fuentes de información y los instrumentos de medición? (De no contarse con indicadores apropiados, diseñar indicadores clave medibles, desarrollar fichas de indicadores y definir instrumentos de medición) *Contenido 29: Considerando el análisis y evaluación realizado en este punto, ¿la lógica horizontal del Marco Lógico de la IPE se valida en su totalidad?	Evaluación cualitativa	Información primaria / Revisión literatura de	<p>De acuerdo a la revisión de documentación del PP 0121, no se ha encontrado la medición de los indicadores a nivel de actividad de manera completa para todos los años de ejecución del programa. En general, se cuenta con información del nivel ejecutado y las metas para el 2017 a nivel de producto. Dado que son diversas entidades las que operan en las mismas actividades, es crucial contar con información a este nivel para los años de ejecución del PP 0121.</p> <p>Una vez verificada la existencia de indicadores, es necesario analizar la lógica horizontal de las MML, es decir, si los indicadores son la mejor aproximación al avance a nivel de actividad, producto y resultado, y si se cuenta con medios de verificación.</p> <p>Adicionalmente, es importante verificar que se cuenta con metas a nivel de actividad, producto, y resultado hacia el año 2020.</p>
13	¿Existen sinergias que pueden ser aprovechadas entre el PP 0118 y el PP 0121, y cuáles son?	*Contenido 30: Evaluar posibles coincidencias, complementariedades o duplicidades de acciones de la intervención con otros programas. Evaluar las actuales relaciones de coordinación con otros agentes del Estado	Evaluación cualitativa	Información primaria	El PP 0118 tiene como objetivo la inclusión económica de las economías de subsistencia, mientras que el PP 0121 tiene como objetivo el incremento en competitividad y productividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Por ello, se puede argumentar que ambos programas, en conjunto, guardan una relación de lógica escalonada: el PP 0118 constituiría una intervención que contribuya a los productores agrarios a escalar un primer peldaño en su desarrollo; mientras que el PP 0121, contribuiría a que escalen un segundo peldaño.

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
14	¿La población atendida entre el PP 0118 y el PP 0121 es mutuamente excluyente?				<p>El PP 0118 atiende actualmente a hogares rurales que conforman economías de subsistencia; mientras que el PP 0121 atiende a pequeños y medianos productores agropecuarios. El punto en común para la definición de la población atendida en ambos casos - hasta el año 2017 - es la extensión territorial: el PP 0118 atiende a centros poblados cuya unidad agropecuaria promedio tiene una extensión menor a 1.3 hectáreas; en tanto el PP 0121 atiende a productores con unidades agropecuarias con una extensión máxima de 20, 50 o 115 hectáreas según la región en la que se encuentren y excluye economías de subsistencia. Lo que no queda claro a partir de la documentación revisada es: ¿qué se entiende como economías de subsistencia según el PP 0121? Es posible que los nuevos criterios de focalización del PP 0121 abarquen a un subgrupo de la población objetivo del PP 0118. Conceptualmente, es una posibilidad que se dé este caso; es importante verificar si en la práctica la población atendida es mutuamente excluyente.</p> <p>Entonces, ¿constituyen las poblaciones atendidas de ambos programas grupos mutuamente excluyentes? O, ¿existe una duplicidad entre ambos?</p>
Implementación					
15	¿Es eficiente la repartición actual de las funciones entre las unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri de las actividades a realizarse como parte del PP 0121?	*Contenido 31: ¿Es adecuada la estructura organizacional de la IPE?	Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información secundaria de recursos humanos / Información primaria / Revisión de información documental	<p>La repartición actual de las funciones de las entidades encargadas del PP 0121 contempla que, para ciertas actividades, exista más de un responsable. No existe una fundamentación clara acerca de la eficiencia de esta repartición, lo cual deja abierta la posibilidad de una reorganización según la cual cada entidad sea responsable de actividades individuales de manera exclusiva.</p> <p>Adicionalmente, luego de las reuniones sostenidas con los actores involucrados al PP0121, es necesario evaluar la necesidad de que el PP 0121 tenga un "gerente" que se encargue de difundir, promover, y monitorear el cumplimiento de los lineamientos previstos para el PP 0121 en cada UE y Organismo Adscrito encargado de la ejecución.</p>

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
16	¿Debería existir una coordinación entre las actividades del PP 0118 y el PP 0121? ¿Cuáles son las oportunidades de articular los PP 0118 y 0121?		Evaluación cuantitativa y cualitativa	Información secundaria de recursos humanos / Información primaria / Revisión de información documental	Debido a la relación de lógica escalonada entre el PP 0118 - que constituiría un primer peldaño - y el PP 0121 - que constituiría un segundo peldaño -, es importante evaluar si sería eficiente que existiera una coordinación entre las entidades ejecutoras de ambos programas presupuestales. Actualmente, según la documentación revisada, no existe tal coordinación.
17	¿Existe coordinación entre las unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri que actúan como encargados de las mismas actividades? ¿Existe coordinación entre actividades?		Evaluación cualitativa	Información primaria	De acuerdo con la documentación revisada, para ciertas actividades contempladas en el PP 0121 existe más de una entidad encargada. Actualmente, no se encuentra explicitado si existe una coordinación entre ellas.
18	¿Cuáles son los principales cuellos de botella en la coordinación entre el gobierno central y las unidades regionales/locales de los PP? ¿En qué medida dificultan los problemas de articulación territorial la prestación de servicios de los PP?	*Contenido 32: Identificar cada uno de los subprocesos y los cuellos de botella para la provisión de bienes y servicios	Evaluación cualitativa	Información secundaria de recursos humanos / Información primaria / Revisión de información documental	De acuerdo a las reuniones sostenidas con los equipos a cargo de los PP, resulta indispensable identificar qué cuellos de botella existen en la coordinación entre el Gobierno Central y los actores encargados de la ejecución de los servicios a nivel local.
19	¿Pueden estar ocurriendo problemas de filtración y subcobertura a partir de deficiencias en el proceso de implementación de ambos programas?		Evaluación cualitativa	Información secundaria	En opinión del equipo evaluador, incluso cuando la población objetivo se encuentra adecuadamente definida, pueden surgir problemas de filtración y subcobertura a partir de deficiencias en la implementación de las intervenciones. En este sentido, si no existen procesos adecuados de verificación y seguimiento a la población atendida, no se puede asegurar que la que esté siendo atendida sea efectivamente aquella que fue definida como objetivo.

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
20	En el caso del PP0121, ¿qué bienes y servicios se están entregando efectivamente a la población atendida?		Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información primaria / Información secundaria	En el caso particular del PP0121, no existe actualmente un registro de qué bienes y servicios se están entregando efectivamente a la población objetivo. De esta forma, si bien el anexo 2 de dicho programa contempla la entrega de estos bienes y servicios, no existe un medio de verificación adicional provisto individualmente por cada uno de las unidades ejecutoras y organismos adscritos del Minagri que corrobore esta entrega (excepto en el caso de Agrorural).
21	¿Las actividades que ofrecen ambos PP son valoradas por los beneficiarios? ¿Cuál es la apreciación sobre los atributos de los servicios ofrecidos (duración, calidad, profesionales a cargo) ¿Hasta qué punto son considerados como aspectos que incrementen el acceso a mercados? ¿Qué otros aspectos consideran relevantes para incrementar el acceso a mercados?		Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información primaria	En ambos PP, es necesario verificar si los servicios recibidos son valorados por la población objetivo, así como identificar qué otros factores podrían contribuir a incrementar el acceso a mercados. En atención al comentario del equipo del PP0118, se hará énfasis en la pertinencia de los servicios de información de mercado difundidos.
22	¿Qué diferencias deben considerar las actividades entregadas en la selva? ¿Existen diferencias fundamentales en la modalidad de entrega en comparación con la sierra?		Evaluación cuantitativa cualitativa y	Información primaria	De acuerdo a las reuniones sostenidas con el equipo a cargo del PP 0118, es importante considerar que la selva tiene características socioculturales y económicas distintas al resto del país. En ese sentido, es importante evaluar: i) diferencias fundamentales entre las actividades y características de los bienes y servicios que se entregan en selva en relación a los ámbitos de sierra y ii) alineación de los resultados esperados en ámbito de selva respecto a sierra.
23	¿Los criterios de evaluación de los expedientes de elegibilidad son apropiados y razonables para la objetividad en la selección de beneficiarios del PP 0121?	*Contenido 33: Evaluar el funcionamiento y/o mecanismos de selección de beneficiarios	Evaluación criterios elegibilidad planes negocio de de de de	Información primaria / Revisión casos de	A partir de la documentación revisada, no queda evidenciada una coordinación entre la elegibilidad según las unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri involucrados en el PP 0121, y los lineamientos del programa, en general. Por ejemplo, según los lineamientos de ejecución de Agrorural para el 2017, los productores agrícolas beneficiados, entre otras cosas, son aquellos que cuentan con unidades agropecuarias que tienen una extensión entre 0,5 hectáreas y 10 hectáreas. Estos umbrales son distintos a aquellos estipulados en el Anexo 2 del PP 0121.

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
					Si bien los criterios de población objetivo han cambiado para el año 2018, es importante verificar que los lineamientos del PP son consistentes con los lineamientos de cada UE y Organismo Adscrito.
24	¿Existe un sistema de información integral que combine lo pertinente a todas las unidades ejecutoras y organismos adscritos del Minagri?	*Contenido 34: ¿El sistema de información es pertinente para el seguimiento de resultados de la IPE?	Análisis cualitativo de los instrumentos del SEL por información recogida y procesamiento de data.	Registro, herramientas y reporte del SEL / Información primaria	A partir de la revisión de los documentos relevantes al PP 0121 como un todo, no queda evidenciada la existencia de un sistema que consolide la información relevante a las actividades hechas por cada una de las entidades encargadas individualmente. Si bien existe un reporte de Sistema de Información para algunos casos individuales, como el de Agrorural, no se evidencia una consolidación integral con las acciones de otras unidades ejecutoras y organismos adscritos al Minagri. Se considera relevante identificar de qué manera se puede articular la información que ya se genera con información del resto de servicios que ofrece el PP 0121.
25	¿El diseño del sistema de información sobre resultados del PP 118 es adecuado a las características de la intervención?	*Contenido 34: ¿El sistema de información es pertinente para el seguimiento de resultados de la IPE?	Análisis cualitativo	Información primaria Revisión de información documental sobre el sistema de información	Uno de los principales retos a nivel del PP 0118 consiste en validar los sistemas de información que utiliza Foncodes para el monitoreo de las actividades del PP. Asimismo, es importante verificar hasta qué punto los sistemas de información disponibles y propuestos para el 2018 permiten medir el avance a nivel de productos y resultados del PP.
Presupuesto y resultados					
26	<p>¿La programación anual de los recursos a nivel nacional y regional consideran los compromisos asumidos por las intervenciones que componen los programas presupuestales con los hogares beneficiarios?</p> <p>¿Los criterios de programación de las metas de producción física de las actividades otorgadas por los PP son adecuados a la capacidad de ejecución?</p> <p>¿De qué manera o bajo qué mecanismos se asegura la sostenibilidad económica de los programas presupuestales?</p>	<p>*Contenido 40: Evaluar los criterios de programación y las fuentes de información empleadas.</p> <p>*Contenido 41: Evaluar el uso de los criterios de programación en la asignación de recursos tanto a nivel central como de las unidades que ejecutan el presupuesto.</p>	<p>Análisis cuantitativo de información presupuestal, montos contratos convenios inversión aprobada anual</p>	<p>de y/o e</p> <p>Información administrativa y entrevistas a profundidad</p>	<p>Considerando que algunos de las intervenciones que componen los programas presupuestales evaluados incluyen el financiamiento de iniciativas productivas por un período mayor a un año, es necesario evaluar si los compromisos asumidos con los hogares beneficiarios se consideran al momento de programar el presupuesto por región, entre productos y entre actividades.</p> <p>Asimismo, en el caso particular del PP 0118 es necesario validar que el listado de insumos requeridos para los procesos de entrega de los servicios son pertinentes a las necesidades en la ejecución del PP.</p>

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
	En el caso del PP0121, ¿se aplican los criterios de programación entre las intervenciones que lo componen?				
27	¿El mecanismo de transferencia de recursos a los núcleos ejecutores, hogares, productores u organizaciones aseguran la asignación transparente de los recursos de los programas presupuestales?	*Contenido 42: En caso no existir transferencias de recursos a beneficiarios finales/intermedios, evaluar si los mecanismos de transferencias de recursos son suficientemente sólidos para llegar a los beneficiarios. Identificar los mayores riesgos de estas transferencias y proponer las mejoras a los mecanismos.	Análisis cualitativo	Directivas de transferencia de recursos, conformación de los núcleos ejecutores y entrevistas a profundidad	<p>De acuerdo a los lineamientos del Midis, se cuenta con los siguientes mecanismos de control:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolución de Dirección Ejecutiva N° 61-2017 que aprueba la "Suscripción del Convenio y Transferencia de Recursos al ORNEC para el Financiamiento de la Elaboración del Expediente Técnico de los Proyecto Haku Wiñay/Noa Jayatai", aprobado mediante la - Guía N° 02 "Guía de ejecución de proyectos de desarrollo productivo del PP 0118" (punto 7.1.2 Solicitud y Transferencia al NEC, página 15). - Guía N° 9 "Elaboración y aprobación de proyectos productivos del programa presupuestal 0118" y Guía N° 02 "Guía de ejecución de proyectos de desarrollo productivo del PP 0118". <p>Es importante validar si los mecanismos de control propuestos son válidos, y si las transferencias se realizan efectivamente siguiendo dichos mecanismos de control.</p>
28	¿Las actividades de los programas presupuestales son ejecutadas incurriendo en el menor costo unitario posible? ¿Se utilizan efectivamente los manuales, pautas, guías y formatos como herramientas de monitoreo al momento de aprobar transferencias de recursos y avance de los proyectos? ¿Cómo se presupuestan las actividades de monitoreo?	*Contenido 43: Evaluar si las actividades de la Intervención Pública Evaluada son ejecutadas y los productos son generados incurriendo en el menor Costo unitario posible (en comparación con alguna intervención que otorgue servicios similares o un referente internacional).	Análisis cuantitativo de costos producto y actividades.	Información primaria	<p>Es necesario evaluar si existe un histórico de los costos asociados con las iniciativas que se financian en el marco del PP0118 y P0121 para verificar que se esté incurriendo en el menor costo posible.</p> <p>Además, es importante evaluar si la documentación que los beneficiarios presentan como parte del ciclo de ejecución de las iniciativas se utilizan como herramientas de monitoreo que garanticen la eficiencia en la ejecución, sin perjudicar la calidad de los bienes y servicios adquiridos.</p> <p>En atención al comentario recibido, se tomará en cuenta el siguiente proceso:</p> <p>Para cada proyecto específico, el núcleo ejecutor contrata un Proyectista quien es responsable de establecer el presupuesto específico para dicho ámbito. El Proyectista presenta su propuesta técnica y económica, la cual es evaluada por la Unidad Territorial, quien determina, en la parte presupuestal, si los costos de ejecución del proyecto, son los más adecuados y se optimiza los recursos disponibles.</p>

Nº	Preguntas de evaluación	Contenido de los TdR vinculados a la pregunta de evaluación	Método de Análisis	Fuentes de Información	Justificación de la pregunta
					Respecto a la ejecución de los proyectos, los núcleos ejecutores y Coordinadores de NEC realizan la ejecución de actividades y la asignación de fondos, de acuerdo al presupuesto aprobado por cada expediente. Si se presentaran casos significativos en los que se tiene que modificar el presupuesto de determinada partida, el Núcleo presenta a la Unidad Territorial la propuesta que justifica el cambio, así como la propuesta de presupuesto nuevo para dicha partida. Si la sustentación es adecuada (técnica y económica), la Unidad autoriza el cambio y se suscribe una adenda del convenio suscrito.

Elaboración: APOYO Consultoría