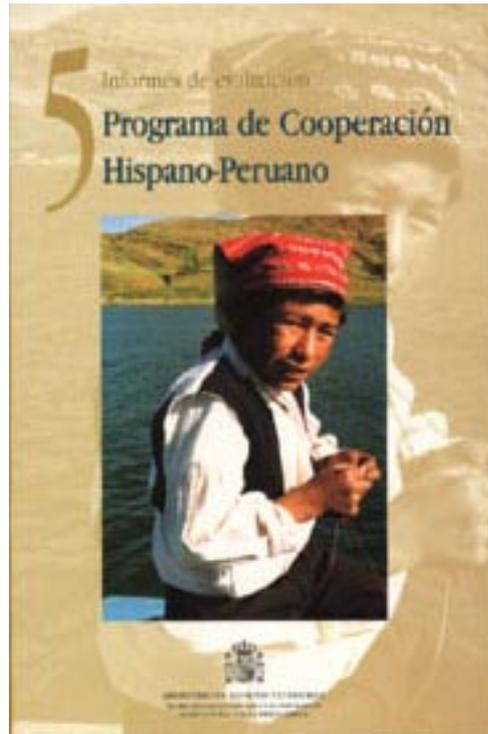


Informe de Evaluación 5/1999

El Programa de Cooperación Hispano - Peruano



ÍNDICE

PRÓLOGO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	3
1. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ (1996-1998)	4
1.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO - PERUANO	4
1.2. LAS ESTRUCTURAS DE ADMINISTRACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ	9
1.3. LA GESTIÓN DEL CICLO DE LOS PROYECTOS	12
2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA.....	15
2.1. PERTINENCIA	15
2.2. EFICACIA	18
2.3. EFICIENCIA	22
2.4. IMPACTO.....	23
2.5. VIABILIDAD.....	26
2.6. TEMAS TRANSVERSALES.....	30
2.6.1. GÉNERO	30
2.6.2. MEDIO AMBIENTE.....	31
2.6.3. PROMOCIÓN DE EMPRESAS	32
3. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.....	37
4. RECOMENDACIONES.....	41

PRÓLOGO

Con este informe se inicia el Plan de Evaluaciones de la Cooperación Española para 1999. En él se exponen las conclusiones y recomendaciones fruto de la evaluación externa del Programa de Cooperación Técnica Hispano - Peruano (1996-1998), acordada por el Comité Mixto Paritario Hispano - Peruano de Evaluación y Seguimiento.

La evaluación, que ha tenido una duración de tres meses (enero - marzo de 1999), fue encomendada por el Comité Administrador del Programa al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y ha sido realizado por un equipo de expertos formado por Florencio Gudiño y Juan Manuel Toledano, pertenecientes a dicha institución, y por los consultores peruanos Eduardo Burga y Hugo Wiener.

Por medio de esta evaluación, cuyos términos de referencia han sido resultado de la colaboración entre el Comité Administrador del Programa y la Oficina de Planificación y Evaluación, se intenta impulsar, desde la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, la realización de evaluaciones de manera descentralizada.

INTRODUCCIÓN

Este informe es producto de la evaluación externa del Programa de Cooperación Técnica Hispano - Peruano (1996-1998), acordada en la Quinta Reunión del Comité Mixto Paritario de Evaluación y Seguimiento del 5 de junio de 1998 y encomendada por el Comité Administrador al Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid en diciembre de ese mismo año.

El trabajo consiste en una valoración general comprensiva del conjunto de las actividades e iniciativas puestas en marcha de manera bilateral con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, con el objetivo de determinar su pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto, así como las perspectivas de viabilidad una vez retirada la ayuda externa. El análisis se ha centrado en el período comprendido entre los años 1996 y 1998, aunque en ocasiones se hacen referencias puntuales al pasado y a las perspectivas de futuro. Desde este punto de vista, puede ser considerada como una valoración de "fin de fase" para el programa en su conjunto. En otro sentido, sin embargo, se ha tratado de una serie de evaluaciones intermedias de los proyectos individuales, muchos de los cuáles aún no han finalizado.

Durante la evaluación, que constó de un estudio de gabinete y un trabajo de campo, se emplearon esencialmente técnicas como el análisis documental, las entrevistas estructuradas y semi-estructuradas, los grupos de discusión y la observación directa. También se ha enviado una encuesta a los responsables de las intervenciones que ha sido de gran utilidad para sistematizar información y complementar datos de entrevistas.

Ha sido muy destacable, en todo momento, la voluntad de colaboración y la transparencia en el manejo de los datos por parte del personal de la Cooperación Española en Perú. Esto no solamente ha facilitado el trabajo, sino que además ha generado una atmósfera en la cual los flujos de información y las discusiones pudieron ser aprovechados de manera muy constructiva por todas las partes.

1. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ (1996-1998)

1.1 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO - PERUANO

Durante el trienio 1996 – 1998, la Cooperación Hispano – Peruana de carácter bilateral ejecutó 37 intervenciones, según consta en la memoria del período publicada hacia finales de ese último año. Algunas de las actuaciones fueron proyectos en sentido estricto, mientras que otras pueden ser definidas como conjuntos de proyectos centrados en un área geográfica determinada (de desarrollo integral o agroindustrial –PDI o PADA) y, finalmente, algunas constituyen líneas de trabajo (becas) o actividades institucionales (Centro Cultural de España en Lima).

Según las definiciones adoptadas en las reuniones paritarias, las intervenciones son agrupadas alrededor de cuatro ejes temáticos:

- Área de Modernización de los Sectores Productivos y de las Infraestructuras;
- Área de Educación, Capacitación y Formación de Recursos Humanos;
- Área de Reforzamiento de la Cooperación Cultural.
- Área de Modernización Institucional y Reforzamiento de las Capacidades del País para Satisfacer las Necesidades Sociales Básicas;

La tabla 1 enumera las intervenciones realizadas en cada una de estas áreas, incluyendo la prioridad otorgada en la evaluación según términos de referencia (1 = evaluación en profundidad; 2 = análisis descriptivo).

Tabla 1: La Cooperación Española en Perú (1996-1998)			
Proyecto o Línea de Actuación	Contraparte principal	Ámbito	Prioridad para evaluación
ÁREA DE MODERNIZACIÓN DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS Y DE LAS INFRAESTRUCTURAS			
1. Desarrollo Integral (PDI) Iquitos - Nauta	Gobierno Regional de Loreto	Loreto	1
2. PDI Valle del Colca	ONG DESCO, INC, AUTOCOLCA	Arequipa	1
3. Desarrollo Agroindustrial (PADA) Tacna – Moquegua	Gobiernos de las Subregiones de Tacna y Moquegua, CETICOS Tacna y CONAFRAN Ilo	Tacna y Moquegua	1
4. PADA San Martín	Gobierno Regional de San Martín, Ministerio de Agricultura, CURMI	San Martín	1
5. Comercialización, Gestión de Empresas Agroindustriales y Fondo de Crédito	Asociación CURMI	Nacional	1
6. Casa de Oficios Agrarios de Urubamba	ONG Arariwa	Cusco	1
7. Coordinación para la Promoción de la Pequeña y Micro Empresa y Contravalor FAE / Equipamiento PyMEs	Ministerio de Industrias, COPEME	Nacional	1

Tabla 1: La Cooperación Española en Perú (1996-1998)			
Proyecto o Línea de Actuación	Contraparte principal	Ámbito	Prioridad para evaluación
8. Desarrollo Estratégico del Turismo	Viceministerio de Turismo, CENFOTUR, AUTOCOLCA	Nacional	1
9. Manejo de Cuencas - Río Huancamayo	ONG Centro de Capacitación Jesús Obrero (CCAIJO)	Cusco	2
10. Centro de Innovación Tecnológica del Cuero, Calzado e Industrias Conexas (CITEccal)	CONFIEP	Lima	2
11. Cooperación Empresarial	CONFIEP	Lima	2
12. Electrificación Rural	Ministerio de Energía, Dirección Ejecutiva de Proyectos, Comités de Electrificación	Huancavelica y Ayacucho	2
13. Cogeneración Energética	CENERGIA	Lima	2
14. Apoyo al Sistema de Cajas Rurales	COFIDE, Asociación de Cajas Rurales	Nacional	2
ÁREA DE EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS			
15. Calidad de la Educación y Desarrollo Regional	Universidad Católica del Perú	Nacional	1
16. Formación de Maestros Bilingües en la Amazonia Peruana	Ministerio de Educación, ISP Loreto, AIDSESEP	Loreto	1
17. Diseño del Sistema de Educación Técnica y Formación Profesional	Ministerio de Educación	Nacional	1
18. Cooperación Interuniversitaria	Asamblea Nacional de Rectores de la Universidad Peruana	Nacional	2
19. Formación de Recursos Humanos (Becas)	Ministerio de Educación	Nacional	2
Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)	—	Nacional	—
ÁREA DE REFORZAMIENTO DE LA COOPERACIÓN CULTURAL			
20. Preservación del Patrimonio Cultural en Lima	Instituto Nacional de Cultura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos	Lima	1
21. Preservación del Patrimonio Cultural en Cusco	Instituto Nacional de Cultura, Gobierno de la Región Inka	Cusco	1
Preservación del Patrimonio Cultural en el Valle del Colca	Instituto Nacional de Cultura	Arequipa	1
22. Escuela Taller de Restauración en Lima	Instituto Nacional de Cultura	Lima	1
23. Escuela Taller de Restauración en Cusco	Instituto Nacional de Cultura	Cusco	1
24. Plan Maestro de Revitalización del Centro Histórico de Huamanga (Ayacucho)	Instituto Nacional de Cultura, Municipalidad de Huamanga	Ayacucho	2
25. Investigación Arqueológica y Conservación del Complejo Arqueológico de Sipán	Instituto Nacional de Cultura, Museo Bruning	Lambayeque	2
Centro Cultural de España en Lima	—	Lima y Nacional	—

Tabla 1: La Cooperación Española en Perú (1996-1998)			
Proyecto o Línea de Actuación	Contraparte principal	Ámbito	Prioridad para evaluación
ÁREA DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL...			
26. Formación y Capacitación del Poder Judicial	Academia de la Magistratura del Perú	Lima	2
27. Informatización del Archivo General de la Nación	Archivo General de la Nación	Lima	2
28. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Adopciones	Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano	Nacional	2
29. Asistencia Técnica al Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores	Nacional	2
30. Apoyo a la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI)	SECTI	Nacional	2
31. Escuela de Formación Municipal y Participación Ciudadana	ONG Guamán Poma de Ayala	Cusco	2
32. Mejora de la Gestión Comercial de SEDAPAL	Empresa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima	Lima	2
Pequeños Proyectos de Interés Comunal (PEPICOS)	—	Nacional	—
Fondo de Ayuda al Equipamiento FAE /Equipamiento Municipal	—	Nacional	—
<i>Fuente: AECI (1998): La Cooperación Española en Perú 1996-1998; Lima. Términos de Referencia para la Evaluación Externa del Período 1996-1998.</i>			

De esta tabla se desprende que ciertas líneas de trabajo, como los PEPICOS o las actividades del Centro Cultural, por citar sólo dos ejemplos, no fueron incluidas en los términos de referencia. Al mismo tiempo, una de las actividades que se presenta por separado (restauración en el Valle del Colca) forma parte integrante del PDI ejecutado en esa zona. Esto deja un total de 32 intervenciones como objeto central de la evaluación, numeradas en la tabla.

Para una mejor comprensión del programa en su conjunto, la misión decidió reconsiderar la división en sectores planteándola en términos de modalidades de ejecución. Esto ha generado una visión ligeramente diferente a la formulada por los responsables de la cooperación en Perú, que ha facilitado el trabajo de evaluación.

Las áreas propuestas son las siguientes:

- **Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional.** Actividades de transferencia de conocimientos a través de misiones de expertos hacia las instituciones receptoras, apoyo a la mejora de los sistemas de gestión, incluyendo la informatización; cursos de formación de técnicos de la institución.
- **Formación de recursos humanos.** Actividades de formación de formadores y de capacitación, tanto en Perú como en otros países, a través de la financiación de cursos formales o informales, con el objetivo de incrementar las reservas de capital intelectual humano o favorecer su uso racional. Dentro de este capítulo poseen una consideración especial los programas de becas y de intercambio de investigadores.

- **Proyectos de inversión para el desarrollo rural.** Iniciativas ejecutadas en áreas rurales delimitadas, cuyo fin es incrementar —a través de la inversión y de la asesoría y la investigación vinculadas a ella— su nivel de desarrollo relativo y su capacidad para proveer a la población local de oportunidades de empleo, producción y acceso a servicios. En este apartado han sido consideradas también las intervenciones que sirven de soporte para los procesos de desarrollo rural (comercialización, electrificación).
- **Proyectos de cooperación cultural.** Acciones destinadas a fomentar el desarrollo cultural peruano, que contribuyen a poner en valor los bienes culturales propios y a generar ingresos y empleo a partir de las industrias existentes en este campo.

Evidentemente, considerando la complejidad de muchas de las intervenciones, no es posible realizar una clasificación lineal. El gráfico 1 intenta mostrar de manera simplificada la tipología propuesta por la misión a partir de estas cuatro áreas, utilizando un esquema de conjuntos. En las intersecciones se sitúan los proyectos con múltiples componentes o con objetivos duales.



En este nivel general descriptivo es posible plantear unas primeras conclusiones. Las actuaciones de la Cooperación Española en Perú concitan un gran interés y poseen alta

visibilidad. Esto se debe a la cantidad de recursos que gestiona¹ y a otros factores que se refuerzan entre sí:

- su *dimensión territorial*, ya que cubre un área extensa del país;
- su *amplitud temática* y la concentración en sectores clave (estratégicos) de acuerdo con las prioridades de desarrollo de Perú;
- la *distribución de beneficios* que promueve entre diversos organismos (en su mayor parte públicos) y grupos de población, generalmente rurales.

En lo que concierne a la **distribución geográfica**, muchas intervenciones son ejecutadas desde Lima y poseen un ámbito de influencia nacional. Entre ellas se cuentan la totalidad de los proyectos de fortalecimiento institucional y casi todos los de formación de recursos humanos (excepto el de maestros bilingües, localizado en la Amazonía). El proyecto de apoyo al sector turismo tiene un componente nacional (el fortalecimiento del Viceministerio) y otro localizado en Lima que se extenderá, en una segunda etapa, a otras cinco ciudades (los cursos de formación en Cusco, Arequipa, Huaraz, Trujillo y Chiclayo); también posee un tercer componente en el Valle del Colca.

Los proyectos de cooperación cultural están localizados en zonas diversas, aunque esencialmente en Lima y Cusco. Su capacidad de expansión territorial todavía debe ser desarrollada. Los proyectos de desarrollo rural, por su parte, se encuentran localizados tanto en el norte del país (Loreto, San Martín), como en el sur (Tacna – Moquegua y Colca). La intervención de apoyo a la comercialización y a la gestión de empresas está en función de las necesidades que surgen de cualquiera de los PADA o PDI.

La **asignación de sectores de cooperación**, tal como son definidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), a cada uno de los proyectos fue realizada por la misión de evaluación. Del análisis surge una concentración en educación y en agricultura. Las intervenciones con objetivos en el sector 410 –Protección del Medio Ambiente– son también numerosas, pues en esta categoría se incluye la preservación del patrimonio cultural. En cuanto a las carencias, es notable la ausencia de intervenciones en salud y población (aunque son campos con gran actividad de la Cooperación Española mediante la financiación de proyectos en convocatorias específicas para ONG). También es llamativo que ninguna intervención pueda ser clasificada como de “mujer en el desarrollo” (los aspectos de género serán tratados con detalle más adelante).

Los **participantes implicados** en los proyectos ejecutados por la cooperación española, que no solamente se benefician de la ayuda sino que también aportan recursos, son tanto organizaciones (en su mayoría vinculadas al sector público) cuanto grupos de población específicos. En algunos casos poseen la característica de contraparte nacional.

- En los proyectos de fortalecimiento institucional, los implicados que actúan como contrapartes suelen ser organismos del sector público. Entre ellos se cuentan

¹ Según datos proporcionados por la Subdirección General de América del Sur de la AECI, los recursos desembolsados en el programa bilateral España - Perú (incluyendo la cooperación descentralizada) en el período 1996-1998 ascienden a 12.390 millones de pesetas (unos 85,5 millones de dólares de Estados Unidos). Estas cantidades incluyen partidas que aún no han sido ejecutadas (2.000 millones de pesetas de microcréditos, por ejemplo) y son estimativas para el año 1998.

diversas oficinas en cinco ministerios (MITINCI, Educación, PROMUDEH, Relaciones Exteriores y Presidencia²), la Academia de la Magistratura, el Archivo de la Nación y empresas públicas o semipúblicas. Los proyectos en este sector repercuten sobre distintos colectivos, que incluyen, por ejemplo, a pequeñas empresas, prestadores de servicios turísticos, artesanos o empresarios vinculados al sector del cuero y el calzado, docentes y alumnos de educación técnica, niños declarados en situación de abandono, agencias de cooperación públicas y privadas que reciben la devolución de impuestos, jueces y magistrados y usuarios de servicios públicos, entre otros.

- En los proyectos de formación de recursos humanos se trabaja con universidades de ambos países para la educación especializada de alto nivel y con organizaciones no gubernamentales para la formación vocacional y de formadores. Los beneficiarios son, evidentemente, los estudiantes y sus familias. Adicionalmente, los profesionales usuarios de los distintos sistemas de becas y de los cursos influyen positivamente sobre las instituciones en las que desempeñan su actividad, tanto públicas como privadas.
- Los proyectos de cooperación cultural cuentan, salvo en el caso del Archivo, con la contrapartida del Instituto Nacional de Cultura. Los beneficiarios son los pobladores de las ciudades en las que se centra el programa de restauraciones y, más concretamente, los jóvenes de escasos recursos que son formados en las Escuelas Taller. En un nivel más general, el incremento de los atractivos culturales en Lima, Cusco y el Valle del Colca, y más adelante en otras zonas de influencia, beneficiará a toda la población a través del incremento del turismo interno y externo.
- En las intervenciones de desarrollo rural las contrapartes suelen ser los gobiernos regionales (en muchos casos con la incorporación de administraciones locales), complementados por organizaciones no gubernamentales para componentes concretos. El caso especial es el PDI Valle del Colca, en el que la contraparte principal es una ONG. Los proyectos rurales de ejecución directa son también confiados a este tipo de organizaciones. En el proyecto de electrificación la contraparte ha sido una empresa estatal. Los beneficiarios son los productores de estas áreas, que en general se encuentran bien localizados y cuantificados. Un caso especial lo constituyen aquellos productores que acceden como accionistas a las empresas agroindustriales creadas. La población de las zonas se beneficia no sólo de las mejoras productivas introducidas, sino sobre todo de los componentes que dan un carácter integral a los proyectos (educativos, de salud, de cooperación cultural...).

1.2. LAS ESTRUCTURAS DE ADMINISTRACIÓN DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN PERÚ

La gestión del programa de cooperación entre España y Perú está a cargo de un Comité Administrador, instancia permanente para la coordinación de la ejecución, conformado por cuatro representantes: el Embajador de España, el Coordinador General de la AECI en Perú, el Director de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones

² Durante el período evaluado, SECTI formaba parte del Ministerio de Presidencia. Posteriormente pasó a depender de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Exteriores y la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El Comité es responsable de la gestión de los recursos del Fondo de Contravalor Perú - España (FCVHP) y toma decisiones sobre la asignación periódica de los fondos a las intervenciones. Cuenta con una Secretaría Técnica, formada por una persona de la SECTI y otra de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECI, que tiene a su cargo la preparación de documentos para las reuniones.

Los fondos gestionados por la OTC de Lima provienen de cuatro fuentes:

1. Transferencias directas de recursos financieros desde AECI - Madrid.
2. Transferencias de recursos materiales que se monetizan (Ayuda Alimentaria y Fondo de Ayuda al Equipamiento).
3. Transferencias de recursos financieros de otras instituciones distintas a la AECI.
4. Partidas menores originadas por el reintegro del Impuesto General a las Ventas,³ intereses del FCVHP y cuentas por encargo.

A su vez, el primer grupo tiene varios orígenes:

- La Subdirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana.
- La Secretaría General de la AECI.
- Los programas horizontales de la AECI.

Estas transferencias adoptan la forma de mandamientos de pago (subvenciones), con dos modalidades:

- a) Mandamientos de pago en firme, que representan aproximadamente el 85% de las cantidades totales percibidas. El destinatario de las subvenciones es el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú para su incorporación al FCVHP.
- b) Mandamientos de pago a justificar, generalmente destinados a la cobertura de gastos en determinados programas horizontales (CYTED, Cooperación Interuniversitaria, etc.) o para proyectos específicos.

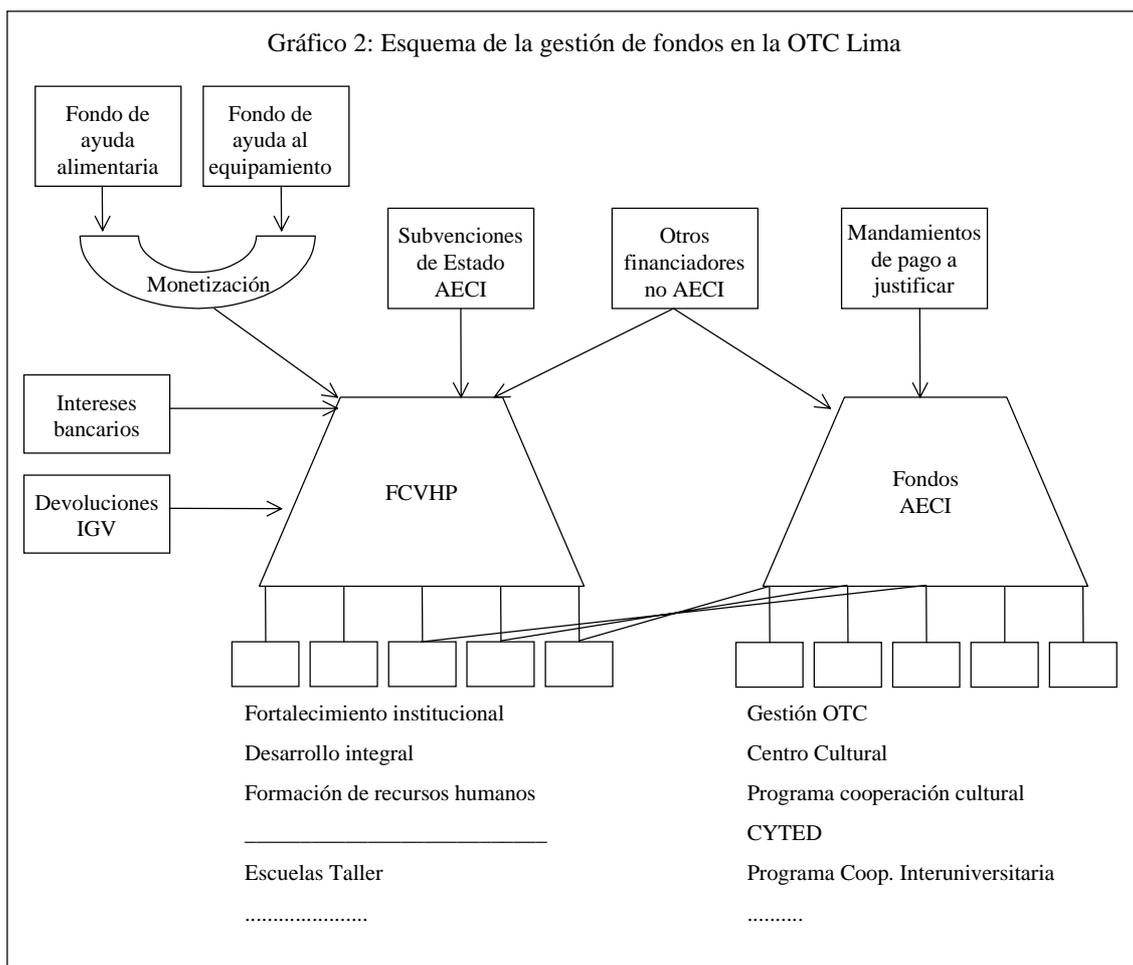
Los desembolsos de fondos percibidos también presentan dos modalidades de gestión:

1. Una parte va destinada a gastos de administración de la OTC en Lima y se manejan a través de una entidad bancaria, donde se reflejan, en cuentas distintas, los desembolsos con origen en los citados mandamientos de pago a justificar. Los recursos de estas cuentas, que se pueden denominar "fondos AECI", se aplican a determinados programas horizontales (ya que de ellos provienen) y al funcionamiento de la OTC y el Centro Cultural.

³ La existencia de esta partida es un resultado directo del proyecto de Asistencia Técnica el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- El resto de los fondos ("FCVHP" y "Otros fondos") se maneja en otra entidad bancaria donde existen subcuentas por cada proyecto. Al finalizar un ejercicio se efectúan provisiones de ingresos para el año siguiente. En función de estas provisiones, el Comité Administrador del FCVHP realiza autorizaciones de gasto, globales y específicas (para la totalidad de los fondos y de desembolso por proyectos). Existen al menos dos reuniones anuales del Comité, donde se pueden variar las provisiones inicialmente establecidas.

Los procedimientos descritos y la información contenida en los diversos reportes producidos por el FCVHP están sujetos anualmente a un examen de auditoría externa. El esquema de origen y aplicación de fondos es el que se presenta en el gráfico 2.



El personal encargado de la gestión y administración del Programa es mayoritariamente peruano, contratado directamente por la OTC. Actualmente sólo hay cuatro personas que reciben sus emolumentos de la AECI - Madrid: el coordinador general, el adjunto al coordinador general, la responsable del Centro Cultural Hispano - Peruano y el arquitecto coordinador de los programas de preservación del patrimonio.

En lo que se refiere a los proyectos, algunas intervenciones de la cooperación bilateral cuentan entre su equipo de ejecución con personal español, cuya relación con el programa puede originarse en tres vías: (i) personal adscrito al sistema de Jóvenes Cooperantes del INJUVE, (ii) personal contratado por las contrapartes y (iii) personal contratado en España por una consultora que presta servicios a la OTC. Los técnicos

peruanos que participan en los proyectos suelen ser contratados por la organización contraparte local.

1.3. LA GESTIÓN DEL CICLO DE LOS PROYECTOS

Pese a los múltiples sectores en los que trabaja y a las distintas modalidades de intervención asumidas, la Cooperación Española en Perú posee mecanismos relativamente estandarizados para la gestión del ciclo de sus proyectos, que se corresponden con aquellos promovidos desde las oficinas centrales de la AECI. Aunque esto no puede ser afirmado para la totalidad de los casos en estudio, el grado de homogeneidad en los informes es elevado.

En lo que respecta a la **programación** de actividades es posible detectar la presencia de dos niveles:

- para la **definición de políticas y estrategias de medio y largo plazo**, el principal foro de concertación es la Comisión Mixta, donde representantes de España y de Perú se reúnen para definir las prioridades y los proyectos concretos en el período correspondiente (trianual o cuatrienal). La Comisión Mixta delega la gestión en el Comité Administrador;

los representantes de los dos países también se reúnen de manera formal como Comité Paritario de Cooperación Técnica Hispano – Peruano, con el objetivo de revisar los avances del programa y, eventualmente, aprobar nuevos proyectos identificados entre dos reuniones de Comisión Mixta. Actúa, por lo tanto, como un mecanismo de control y de definición de política de manera simultánea. Finalmente, los contactos bilaterales informales son frecuentes, tanto con personal de la SECTI como del Ministerio de Relaciones Exteriores;

- en un nivel más ejecutivo, la programación se apoya en los **Planes Operativos Anuales**, que permiten estimar las necesidades presupuestarias para el año correspondiente, así como realizar una valoración de los logros obtenidos, los principales inconvenientes enfrentados y las perspectivas futuras de las intervenciones.

Finalmente, en la programación también intervienen los resultados de la evaluación externa final del periodo, que para la OTC, según los comentarios de sus responsables, ha sido una herramienta muy útil. La misión ha detectado, sin embargo, que los resultados de la evaluación del período 1992-1995 no han sido difundidos de manera horizontal hacia otras unidades de la AECI que podrían tener interés en algunas de sus conclusiones.

La **identificación** de nuevos proyectos es realizada por distintos canales que, sintéticamente, pueden ser definidos de la siguiente manera:

- iniciativas directas del gobierno peruano;
- peticiones locales, institucionales o de beneficiarios, realizadas directamente a la OTC en Lima;

- peticiones locales, institucionales o por parte de organizaciones comunitarias o de beneficiarios, realizadas a la SECTI;
- iniciativas directas de la AECI;
- trabajos de consultores por encargo de la OTC; la AECI o alguna institución del gobierno peruano.

Los tres primeros (peticiones locales o iniciativas del gobierno de Perú) son los más frecuentes en los proyectos de desarrollo rural, educativos y de fortalecimiento institucional. La visibilidad de la OTC hace que en no pocos casos el pedido se realice directamente ante ella, aunque después es derivado a la SECTI. De hecho, un 57% de los cuestionarios a responsables señalaron esta opción como el origen del proyecto. Las iniciativas directas de la AECI son frecuentes sobre todo en la cooperación cultural (por ejemplo, las Escuelas – Taller), aunque para la realización de obras concretas de conservación o restauración la demanda suele surgir desde instituciones locales.

En algunos casos, como las intervenciones del PADA en la Subregión Moquegua, la identificación de actividades fue realizada a través de talleres participativos que contaron con la asistencia de representantes de distintas organizaciones locales y de la población en general.

La identificación a través de consultores es más rara, pero ha sido utilizada en ocasiones para la definición de elementos técnicos concretos de las intervenciones. Un ejemplo es el componente “Valle del Colca” del proyecto de turismo.

La misión no ha tenido conocimiento acerca de la existencia de documentos de identificación estandarizados.

La **formulación** de proyectos, en cambio, se realiza a través del documento correspondiente preparado por las oficinas centrales de la AECI, lo que a menudo exige un esfuerzo de adaptación de los informes a través de los cuales las instituciones peruanas realizan su petición. En opinión de todos los responsables de intervenciones consultados, el documento de formulación ha sido muy útil para su trabajo, aunque algunos han mencionado matices relativos a problemas en calendarios o presupuestos.

La misión ha detectado, sin embargo, que no existe una uniformidad de criterios en la cumplimentación de los formularios. Esto es perceptible, por ejemplo, en las diferencias de redacción de los componentes de la intervención (objetivos, resultados, indicadores). Aunque existe voluntad por parte de la OTC de prestar asistencia en este campo a todos aquellos que la soliciten, la cantidad de instituciones con las que la Cooperación Española trabaja en Perú hace que la uniformidad de criterios, si bien deseable, no haya podido ser alcanzada.

Existen dos canales para la **financiación** de las intervenciones, en el marco de los Planes Operativos Anuales y los presupuestos aprobados:

- entrega de los recursos a los ejecutores periódicamente por parte de la OTC, recursos que son renovados con posterioridad a la rendición de gastos del período anterior. Estos pagos pueden ser anuales o, lo que es más frecuente, bimestrales o trimestrales;

- pagos directos por parte de la OTC para las distintas actividades del proyecto.

Estos mecanismos suelen estar combinados entre sí. En general, la decisión acerca de adoptar uno u otro sistema responde a la modalidad de ejecución y al tipo de proyecto de que se trate. Como regla general, las intervenciones con contrapartes en el sector público en las que no existe un co-director español son financiadas a través de pagos directos de la OTC. A los proyectos con contrapartes privadas se les transfiere el dinero, a menos que éstas soliciten lo contrario. Por su parte, las intervenciones que cuentan con presencia española en los mecanismos de gestión suelen recibir los recursos de manera periódica, con la excepción de algunos gastos puntuales que resulta más conveniente abonar en Lima.

La **ejecución** de los proyectos puede ser realizada bajo dos modalidades: o bien directamente por la contraparte, o bien con una organización en la que participa activamente la Cooperación Española a través de personal expatriado, en conjunto con las instituciones locales. Este último es el caso de los proyectos más complejos y de mayor envergadura, como los PADA o PDI. También es frecuente en los proyectos de preservación del patrimonio. La ejecución directa es habitual en el fortalecimiento institucional y en algunas intervenciones confiadas a organizaciones no gubernamentales. También es utilizado en el sector educación, con la excepción evidente de los programas de becas e intercambios.

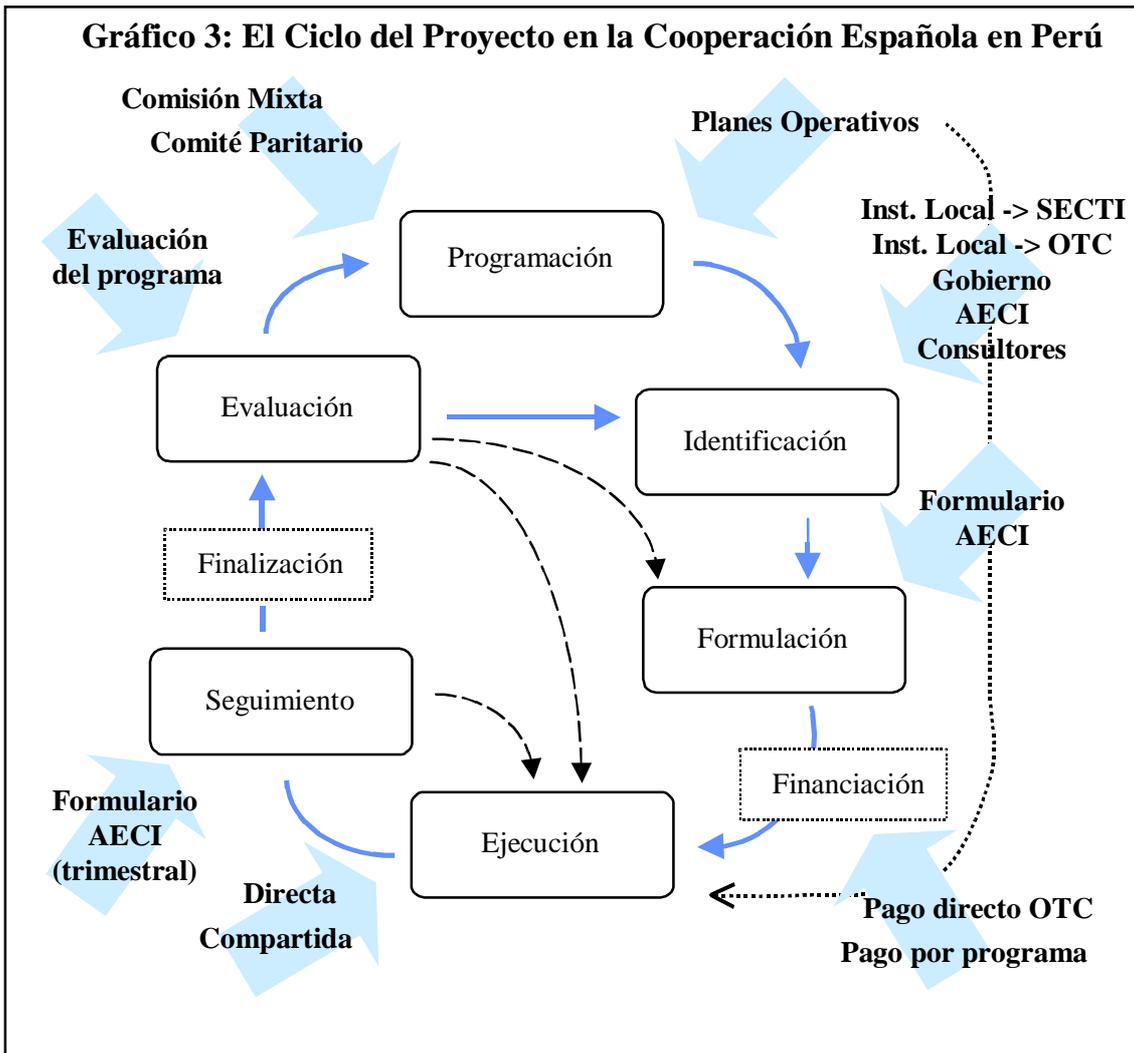
Las diferencias de gestión repercuten sobre el **seguimiento**, que se realiza a través de informes trimestrales cuya utilidad es en todo los casos bien valorada por los responsables de las intervenciones. Sin embargo, en muy pocos proyectos se ha respetado esta periodicidad. Los informes correspondientes al último trimestre de cada ejercicio son utilizados como síntesis final anual. Los Planes Operativos, ya mencionados, funcionan también como un documento de seguimiento.

Desde el período pasado (1992-1995) se viene encargado una **evaluación** externa final del programa. Este informe corresponde a la segunda evaluación realizada de manera consecutiva. La misión estima que esta regularidad ha introducido en los responsables de la cooperación, tanto españoles como peruanos, una “cultura de la evaluación” que facilita el trabajo de los consultores, ya que no se percibe como una inspección o auditoría sino como una valoración de resultados y efectos que puede ser útil (y de hecho es utilizada) en la programación posterior.

En el programa hispano - peruano no se realizan evaluaciones externas intermedias de manera sistemática. Para los proyectos que se extienden más allá de un período de Comisión Mixta (la gran mayoría), la evaluación final actúa como una valoración con características formativas, ya que sus conclusiones se aplican a los propios proyectos que son analizados.

El gráfico 3 resume esta breve descripción adaptando el esquema de la gestión del ciclo del proyecto asumida por la Cooperación Española.⁴

⁴ MAE-SECIPI-OPE (1998): Metodología de Evaluación de la Cooperación Española; Madrid.



2. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

2.1. PERTINENCIA

El programa de Cooperación entre España y Perú ha sido respetuoso con las principales líneas de política emanadas localmente y es pertinente con las prioridades y capacidades técnicas españolas. En general, los acuerdos alcanzados en las distintas reuniones paritarias han sido cumplidos y la evaluación no ha detectado quejas en ninguna de las dos partes.

En un informe editado en 1998, la SECTI apuntaba los tres objetivos prioritarios de desarrollo para Perú:⁵

Recuadro 1
Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000
El documento base de política en este campo en Perú, publicado en diciembre de 1996, establece que la lucha contra la pobreza es un compromiso nacional que exige:
<ul style="list-style-type: none">• un entorno económico estable y de crecimiento sostenido;• la aplicación de un eficiente programa de inversión social;• considerar las particularidades regionales del país y sus diversas causas y actores locales;• que la estrategia potencie a la mujer pobre.
El objetivo, acorde con los lineamientos elaborados por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, es reducir la pobreza extrema en un 50% en el año 2000.
Para ello, las prioridades son:
<ul style="list-style-type: none">• atender a grupos vulnerables;• crear las condiciones de seguridad alimentaria;• potenciar ciudades intermedias como mercados emergentes;• orientar la inversión pública hacia bienes de alta rentabilidad social;• incorporar programas de capacitación para el desarrollo y sostenibilidad de los proyectos;• fomentar la participación de la población en la formulación de los planes de acción local.
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, LIMA,

– Lucha contra la pobreza extrema;

– Lucha contra la producción y el consumo de drogas;

– Manejo de los recursos naturales y medio ambiente.

Con respecto al primero, el documento “Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000” constituye la definición de política más explícita. Sus principios se detallan en el recuadro 1.

El trabajo presenta un mapa de pobreza extrema que identifica los distritos calificados como “de atención prioritaria”. De los proyectos financiados por la Cooperación Española, los de fortalecimiento institucional no poseen un grupo de población beneficiaria fácilmente identificable, por lo que no resulta posible analizarlos desde esta perspectiva. La excepción es el proyecto del CITECCAL, vinculado a la intervención de

fortalecimiento del MITINCI, que está situado en una zona prioritaria (Rímac, Lima). Este es, además, el proyecto más evidentemente dirigido a población urbana empobrecida.

Los proyectos de desarrollo integral, por su parte, se sitúan en algunos de los distritos o provincias con mayor número de personas en situación de pobreza o con un índice de pobreza más alto, como Moquegua, Ilo y Tacna (PADA Tacna – Moquegua); El Dorado, Lamas y San Martín (PADA San Martín); Nauta e Iquitos (PDI Iquitos-Nauta). La excepción la constituye el PDI Colca, situado en la provincia de Caylloma, Arequipa, que no se encuentra dentro de estas categorías. Sin embargo, la observación sobre el terreno ha permitido constatar que las intervenciones (sobre todo las de riego y

⁵ SECTI (1998): *Evaluación global de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú 1996*; Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional; Ministerio de la Presidencia; Lima.

las que beneficiarán a los criadores de alpacas) apuntan a grupos de población desfavorecida.

Otros proyectos, como los de electrificación rural en Huancavelica o el de manejo de cuencas del río Huancarmayo (Quispicanchis), también han sido ejecutados en zonas de alta pobreza.

Con respecto a los otros objetivos, la Cooperación Española no ha incidido de manera específica en programas de sustitución de cultivos para evitar la producción de drogas. Indirectamente, la promoción de cultivos no tradicionales (o, en algún caso, tradicionales) para la exportación puede haber tenido alguna incidencia marginal sobre este tema. Esto se aplica de manera específica al cultivo de cacao y frutales en San Martín.

Las cuestiones ambientales, durante el período 1996 – 1998, han sido tratadas como un tema transversal y no como un objetivo específico de las intervenciones. Esta situación se ve modificada a partir de 1999 con la entrada del Programa Araucaria, cuyo objetivo es fomentar el desarrollo sostenible, en dos PDI: el del Valle del Colca y el de Iquitos – Nauta.

Los ejemplos acerca de la adecuación de las intervenciones a la normativa existente o, más generalmente, a la política de las autoridades locales y del gobierno nacional son múltiples. En un nivel general, es destacable la participación muy activa de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) — como contrapartes y co-ejecutores— en tres de los cuatro proyectos de desarrollo agroindustrial o integral (San Martín, Iquitos – Nauta y Tacna – Moquegua). En el PDI del Valle del Colca participa, aunque con menor presencia, la autoridad responsable AUTOCOLCA.

Según los proyectos, misiones de asistencia técnica aisladas, programas multilaterales, programas horizontales derivados de las Cumbres Iberoamericanas y actividades de organizaciones no gubernamentales españolas identificadas por la misión⁶, la Cooperación Española ha intervenido en un alto porcentaje de las líneas de trabajo señaladas en la Comisión Mixta de 1996. El tipo y la intensidad de la actuación ha variado en cada caso, pero en términos generales es posible afirmar que ha existido una clara voluntad de respetar los compromisos asumidos. En la mayor parte de los casos, la Comisión Mixta decidió la continuación o la aprobación de segundas fases de proyectos iniciados en períodos anteriores; en otras ocasiones, las menos, se iniciaron actividades nuevas.

La pertinencia del programa también puede ser analizada con respecto a las capacidades técnicas y a la disponibilidad de recursos existentes en España, que determinan en gran medida la calidad de la cooperación emprendida. En tal sentido, existe una importante adecuación entre los proyectos ejecutados y la experiencia española, por ejemplo en los siguientes campos: agroindustrias (sobre todo, olivos y frutales); riego; formación en agricultura; desarrollo turístico; pequeñas empresas y tecnología del cuero y el calzado; educación técnica y formación profesional (Escuelas – Taller); educación a distancia; restauración.

⁶ A través de los proyectos evaluados, las memorias de actividades 1996 y 1997, la memoria del Centro Cultural de 1998 y el libro "La Cooperación Española en el Perú 1996-1998."

En definitiva, la Cooperación Española en Perú ha contribuido al desarrollo del país haciendo una utilización racional y eficiente de las capacidades con las que cuenta en lo que se refiere a recursos humanos y técnicos. En algunos casos, esto repercute en una suerte de "atadura" de los recursos, que son utilizados para la adquisición de bienes y servicios en España, asegurando el retorno de una parte de la inversión realizada en Perú hacia la economía española.

2.2. EFICACIA

Para el examen de la eficacia del Programa de Cooperación Hispano Peruano se ha asumido una serie de objetivos para cada área de intervención, considerando sus características generales y las recomendaciones del CAD. Esto permite llegar a algunas conclusiones generales que se basan en los resultados concretos de los proyectos.

La definición de objetivos para cada una de las áreas es la siguiente:

- **las acciones de fortalecimiento institucional tienen como meta mejorar el desempeño de las entidades en la gestión de sus recursos y la prestación de servicios.** Este objetivo se alcanza mediante la asistencia técnica a organizaciones, públicas o privadas, en forma de financiación directa, aportación de bienes y equipos o a través de expertos que, al realizar su trabajo, transfieren conocimientos a sus homólogos;
- **las intervenciones de capacitación pretenden incrementar el capital intelectual de la población y la capacidad del país para utilizar más eficazmente su dotación de factores.** A este objetivo específico se pretende llegar mediante la inversión en acciones tendentes a elevar el nivel de conocimientos, cualificaciones, saber técnico especializado o actitudes productivas de la población;
- **se pretende que los proyectos de inversión para el desarrollo rural incrementen el capital físico** en el área de intervención, mediante acciones que permitan la producción y el suministro de bienes y servicios, que generen oportunidades de empleo y aumentos en los ingresos de los beneficiarios y que promuevan la productividad y competitividad de las economías locales;
- **las intervenciones de cooperación cultural responden al intento de fomentar el desarrollo cultural de los nacionales de los países beneficiarios.** Para ello los proyectos apoyados por la Cooperación Española se plantean actuar mediante la provisión de servicios educativos con fines culturales y la conservación y/o restauración del patrimonio cultural.

Partiendo de estos cuatro objetivos específicos es posible analizar la eficacia según las áreas propuestas. Como ya se ha señalado, hay intervenciones que se sitúan en la intersección de dos grupos temáticos, aunque siempre es posible seleccionar uno principal, respondiendo los otros más a una consideración de efectos o impactos colaterales.

- En el área de asistencia técnica para el **fortalecimiento institucional** las entidades receptoras se muestran mayoritariamente satisfechas con el apoyo recibido, tal como se refleja en los cuestionarios enviados por los responsables. Las actividades de inversión y provisión de equipamiento se han desarrollado, en general, de acuerdo con lo previsto, debiéndose las excepciones a retrasos por reprogramaciones y a

problemas de calendario en la disposición de fondos. En algunas de estas instituciones, donde la ejecución de los proyectos está más avanzada, se puede incluso percibir una mejora en la prestación de servicios a los usuarios. Así, en la asistencia técnica al Ministerio de Asuntos Exteriores y a SECTI se ha puesto en marcha un servicio de devolución de IGV a las agencias financiadoras de cooperación notablemente más eficaz que los procedimientos existentes con anterioridad a la ejecución del proyecto. Del mismo modo, los procedimientos asumidos por la Oficina de Adopciones (más simples y gráficos) parecen ser muy bien asumidos por quienes desean adoptar.

Las instituciones que han contado con aportaciones del trabajo diario de expertos extranjeros (en misiones de larga duración) han aplicado con eficacia los conocimientos adquiridos para la realización de las tareas habituales. Alguna reprogramación de actividades, que ha provocado alteraciones en la secuencia de ejecución, no parece poner en peligro la futura eficacia del proyecto en su conjunto (proyecto de Archivo General de la Nación).

En un caso (apoyo al sistema de Cajas Rurales), la asistencia se ha limitado a un estudio de preinversión y viabilidad, que no se ha visto plasmado en un proyecto debido a la falta de entendimiento con la Confederación Española de Cajas de Ahorro, que colaboraría en esta iniciativa.

Como conclusión preliminar es posible apuntar que, en términos generales, y según las respuestas a los cuestionarios recibidas, siete actuaciones en este área han resultado eficaces, aunque muchas de ellas tienen dificultades para alcanzar alguno de sus resultados concretos, mientras que la etapa de desarrollo de otras cinco intervenciones hace que sea muy pronto para pronunciarse sobre este criterio. Dos proyectos han sufrido reprogramaciones, aunque no parece que peligre el logro de resultados, y otro consiste sólo en un estudio de viabilidad que no se ha traducido en actividades concretas.

- En el área de **formación de recursos humanos** hay cuatro acciones que se sitúan exclusivamente en este campo. Estas intervenciones, mediante la formación de formadores, el apoyo a instituciones, el suministro de experiencias técnicas y las becas para peruanos en el extranjero se han mostrado muy eficaces en el alcance de sus resultados y objetivos. Los dos programas de becas han cumplido sus objetivos, aunque el seguimiento de las carreras profesionales de los beneficiarios es escaso.

El alcance de los objetivos formativos de los tres proyectos que son, además, de fortalecimiento institucional, es desigual. En dos casos (CITECCAL y Turismo) todavía no se han iniciado los cursos, aunque ya cuentan con el equipamiento y los materiales didácticos para llevarlos a cabo. La Escuela de Formación Municipal y Participación Ciudadana, en cambio, alcanza mejores resultados en lo que concierne a la realización de actividades formativas (por participación y valoración de los resultados reflejada en las encuestas de satisfacción), que a su capacidad para inducir el refuerzo de las instituciones locales.

La Casa de Oficios de Urubamba y el Colegio Agropecuario El Milagro (integrado en el PDI Iquitos - Nauta) han alcanzado los resultados esperados en el período de referencia en el área de formación.

Las Escuelas - Taller de Lima y Cusco han logrado formar ya varias promociones de jóvenes especializados en oficios diversos. La tasa de abandonos es muy baja considerando las características sociales de los estudiantes. Algunas dificultades detectadas en los programas formativos están siendo solucionadas.

En definitiva, es posible afirmar que todos los proyectos enmarcados en este área se están mostrando eficaces en el logro de resultados en lo que concierne a aspectos formativos, considerando el número de beneficiarios, las infraestructuras educativas en funcionamiento, los eventos realizados y la proporción de egresados trabajando.

- En el campo de proyectos de **inversión para el desarrollo rural** es reseñable el desigual grado de avance en su ejecución debido a las distintas fechas de inicio. Todos ellos han pasado por algún tipo de dificultades para alcanzar sus resultados y el objetivo específico, a pesar de lo cual se pueden extraer algunas conclusiones generales.

La eficacia en el alcance de metas físicas (volúmenes producidos y comercializados), infraestructuras en operación, atención a la población objetivo y acceso y protección de recursos naturales, es satisfactoria. La información cualitativa con la que se cuenta indica que, salvo algunos escenarios más complicados por la existencia de deudas, la situación de los destinatarios es mejor de lo que habría sido sin proyectos, lo que demuestra una razonable eficacia en el alcance de los resultados económicos.

La comercialización de los productos generados por las empresas agroindustriales creadas se ha enfrentado a inconvenientes importantes, derivados por un lado de fenómenos climatológicos que han afectado la capacidad productiva (es el caso del impacto del Niño en la aceituna o las frutas en el sur del país) y, por el otro, de dificultades inherentes a la gestión de las empresas. Aun así, se ha realizado un esfuerzo importante por encontrar nuevos mercados –locales, nacionales e internacionales– para la producción.

En la mayor parte de los casos, las empresas no han alcanzado el punto de equilibrio de manera sostenida. Las causas de esta situación deben ser buscadas en sus propias características (se trata de compañías en general muy jóvenes, situadas en zonas deprimidas y con difíciles comunicaciones) y en la inestabilidad de los mercados de destino, sobre todo de exportación.

Las actuaciones relativas a servicios sociales incluidas en este capítulo (salud en Iquitos - Nauta y formación secundaria en San José del Sisa⁷) parecen haberse mostrado eficaces en el logro de sus metas físicas y en la provisión de dotaciones a las comunidades.

⁷ Se incluyó este Colegio Agropecuario en el capítulo de desarrollo rural porque la financiación AECI, a través de la ONG ejecutora, se ha dirigido fundamentalmente a la realización de la infraestructura, mientras los restantes componentes formativos han sido financiados, casi desde el primer momento, por las autoridades locales. En el caso de las acciones formativas en Iquitos existen componentes de formación de adultos, de inversión en escuelas y de educación técnica secundaria (además de la capacitación - asistencia técnica a los productores e investigación agrícola y ganadera). Estas actividades entendidas como un conjunto participan simultáneamente de las áreas de formación de recursos humanos y de desarrollo rural.

Otros aspectos puntuales son también relevantes para la valoración de la eficacia en el área de desarrollo rural:

la Casa de Oficios Agrarios de Urubamba, tras una serie de dificultades iniciales, ha logrado cumplir con sus resultados y objetivos dentro del capítulo formativo; de momento, no se puede decir lo mismo de los resultados que se pretendían obtener para garantizar incrementos en el capital físico de la zona de actuación (unidades productivas para el autosostenimiento);

el proyecto de electrificación rural se ha mostrado muy eficaz en el logro de las metas establecidas en el documento de formulación para el período; sin embargo, problemas en la dotación de recursos han impedido extender su concepción como programa (en el sentido de conjunto de proyectos de electrificación en áreas diferentes). La actuación de conservación de la cuenca del Huancarmayo se ha mostrado eficaz para alcanzar los resultados definidos en los programas operativos anuales;

los objetivos del componente de riego del PDI del Valle del Colca han sido alcanzados en su totalidad, y el programa sigue expandiendo su área de trabajo; en lo que concierne al componente de procesamiento de carne de alpaca, los resultados están siendo logrados, aunque con algún retraso en los calendarios.

En definitiva, podemos concluir que los proyectos encuadrados en el área de inversión para el desarrollo rural han resultado eficaces para conseguir resultados expresados como metas físicas, infraestructuras en funcionamiento, alcance de la población objetivo, formación de recursos, dotación de servicios comunitarios y acceso y protección de los recursos naturales. La valoración del alcance de los objetivos observables a través de indicadores de utilidad y de comercialización y funcionamiento de empresas resulta menos positiva, y no es posible asegurar que, en todos los casos, los programas hayan sido eficaces para lograr lo que se proponían.

- Por medio de la provisión de servicios educativos con fines culturales y de acciones de conservación y restauración del Patrimonio, las intervenciones agrupadas en el área de **cooperación cultural** han resultado, en general, eficaces para fomentar el desarrollo cultural de los nacionales del país receptor. De la misma forma, si bien no es posible contabilizar la totalidad de las actividades organizadas por el Centro Cultural Español como Ayuda Oficial para el Desarrollo, es indudable su impacto positivo.

Los problemas de eficacia en este sector se presentan sobre todo en los proyectos de restauración y se expresan en dificultades importantes para cumplir con los calendarios previstos. Esto es consecuencia de los problemas que genera trabajar con monumentos y obras de arte cuyo estado de conservación es definido a medida que avanza la propia obra. Por otro lado, han existido problemas puntuales en la cofinanciación de las actividades por parte de las contrapartes peruanas.

En síntesis, el programa en su conjunto se ha mostrado eficaz en el alcance de resultados que pretenden garantizar un incremento del capital físico (se han ejecutado con éxito la mayoría de las inversiones previstas y las acciones de asistencia técnica programadas), en el aumento de las capacidades del país para utilizar más eficazmente su dotación de recursos (se han suministrado conocimientos y experiencias técnicas

especializadas conforme a lo previsto) y en el fomento del desarrollo cultural. Sin embargo, algunas cuestiones matizan los comentarios realizados y deben ser tenidas en cuenta como posible límite a la validez de las conclusiones presentadas:

- la proliferación de objetivos específicos en las intervenciones, algunos excesivamente ambiciosos y entre los que suele existir relaciones causales (unos son medios para alcanzar otros);
- la carencia de indicadores en muchas de las formulaciones iniciales, que hace imposible valorar el alcance de muchos resultados;
- las reformulaciones que han tenido lugar en numerosas intervenciones a lo largo del período. Si se intenta valorar el alcance de los objetivos en relación con los planes operativos anuales la evaluación de la eficacia es más positiva que si se considera el documento original.

2.3. EFICIENCIA

La cantidad total de fondos desembolsados en el período en Perú en concepto de cooperación bilateral supera los diez mil millones de pesetas. A esto hay que añadir la contribución española a programas multilaterales ejecutados por diversas organizaciones, especialmente aquellas vinculadas al sistema de Naciones Unidas. Las perspectivas presupuestarias son al alza, ya que en los próximos años se añadirán los recursos del programa de microcréditos y del Programa Araucaria.

La existencia de datos que responden a diferentes conceptos en algunos de los documentos revisados dificulta la valoración de la eficiencia a partir de la comparación entre lo programado y lo ejecutado. Por ejemplo, el Proyecto de apoyo al Poder Judicial, intervención finalizada, presenta un presupuesto en el documento original de 180.000 \$, mientras en la memoria de 1997 aparece como programada para el período una cantidad de 314.571 \$ y la suma de los desembolsos según memorias 96 y 97 e información de la OTC a 31/12/98 arroja una cifra de 318.571 \$. Si tomamos los datos de las memorias y las tablas de control, y asumiendo que se hubiesen alcanzado los resultados y objetivos, podríamos concluir que la intervención se mostró eficiente. Si se compara lo ejecutado con el presupuesto que aparece en el documento original de proyecto la intervención se habría mostrado ineficiente. Esta situación comentada como ejemplo se repite en muchas de las intervenciones.

Tomando las cifras programadas que aparecen en las memorias anuales y comparándolas con las cantidades ejecutadas reflejadas en estos mismos documentos, se observa que las desviaciones son, en general, mínimas, lo que indicaría (bajo el supuesto de que las intervenciones alcanzasen sus objetivos) que el programa es eficiente en el uso de los recursos. Sólo cuatro intervenciones ofrecen desviaciones significativas:

- el proyecto de Informatización del Archivo General de la Nación, que pasó por una reprogramación de los procedimientos de trabajo y presenta un buen nivel de avance, estimándose que se cumplirá la nueva programación efectuada;
- PEPICOS y Electrificación Rural, que han sufrido retrasos en la disponibilidad de fondos debido a que han sido diferidos varios envíos de ayuda alimentaria cuya monetización es su fuente de recursos;

- Apoyo al Sistema de Cajas Rurales, del que se realizaron los estudios de formulación previos a la ejecución del proyecto, de momento paralizado por las circunstancias descritas más arriba.

Sin embargo, la principal deficiencia identificada en la valoración de la eficiencia consiste en que los presupuestos que se presentan en los documentos de formulación son utilizados de forma indicativa y en casi ningún caso se cumplen exactamente. Los documentos que establecen más precisamente las previsiones de gasto son los planes operativos anuales, lo que no resulta sorprendente dado que los desembolsos de los financiadores también responden a estos calendarios. El problema para valorar la eficiencia consiste en que no necesariamente los resultados de un proyecto deben coincidir con la fecha de cierre de un ejercicio.

En la disponibilidad general de fondos del programa se han producido algunas dificultades, en ningún caso atribuibles a los mecanismos de gestión del FCVHP ni al funcionamiento de la OTC:

- han sido diferidos algunos envíos de ayuda alimentaria en los ejercicios 1995 y 1996; también se han retrasado las transferencias de algunas partidas de crédito ordinario para proyectos;
- se han producido demora en la aportación de cofinanciadores que han ralentizado la ejecución de las actividades;
- en ocasiones, parte de los fondos comprometidos para un año sólo han sido desembolsados al final de dicho ejercicio.

Llama la atención que sobre una muestra de 21 cuestionarios de responsables de intervención analizados, 13 hayan mencionado la existencia de reprogramaciones o reorientaciones, aunque 18 han recibido la totalidad de los recursos solicitados a la Cooperación Española, e incluso 15 lo han hecho en las fechas que preveían. La razón de que a pesar de los cambios en las previsiones iniciales se reciba lo que se necesita y se puedan concluir los proyectos, en general con éxito, se encuentra en el mecanismo de gestión empleado. En síntesis, esto demuestra que el mecanismo de administración de fondos utilizado por el programa se ha mostrado útil para atender con oportunidad los requerimientos de los proyectos comprometidos en el programa de cooperación. Esta impresión general ha sido confirmada en las sucesivas entrevistas mantenidas con los responsables de las contrapartes.

2.4. IMPACTO

La determinación del impacto del programa, analizado en un nivel general, sólo puede ser realizada a través de las sinergias provocadas por las intervenciones de la Cooperación Española, que han generado inversiones (públicas o privadas, locales o de la ayuda externa) adicionales en ciertas zonas geográficas o áreas temáticas.⁸ A esto hay que añadir que un buen número de acciones todavía se encuentra en ejecución, por lo que resulta pronto para aventurar conclusiones sobre este criterio.

⁸ Resultaría inviable en un estudio de estas características el intento de determinar la influencia de la ayuda externa sobre la evolución de las principales variables económicas nacionales (producto bruto, renta per cápita, capacidad nacional de ahorro o inversión), ya que sería imposible aislar la Cooperación Española del resto de los flujos de capitales con los datos disponibles.

En lo que se refiere a la creación de sinergias con otras fuentes, en muchas de las entrevistas mantenidas con responsables de contrapartes se ha destacado la importancia del capital español como origen de iniciativas que, más adelante, han provocado el interés (y la financiación) de otros donantes. De hecho, 18 cuestionarios de responsables recibidos (sobre 21) señalaban la existencia de alguna sinergia con otra intervención.

Uno de los proyectos con mayores efectos es el de diseño del sistema de educación técnica y formación profesional, que no sólo repercute sobre otras actividades financiadas directamente por la Cooperación Española en el sector, sino que además está promoviendo un cambio sustancial en el sistema educativo peruano, transformándose en una referencia metodológica y pedagógica para los distintos institutos y centros de formación profesional y tecnológica del país.

Otras intervenciones poseen efecto demostrativo. El Estado, con apoyo de la Unión Europea, está extendiendo la metodología contrastada en el proyecto de formación de maestros bilingües hacia regiones fronterizas. También es destacable el comienzo de actividades de restauración con financiación de empresas privadas y apoyo técnico de la Cooperación Española (la Catedral de Cusco, con fondos de Telefónica) y la extensión de sistemas de riego por aspersión y goteo en la zona de Lari (Valle del Colca) fuera del proyecto.

En un nivel general, no se han detectado efectos negativos provenientes de las actividades financiadas con la ayuda española.⁹ Esto puede ser afirmado tanto en lo que se refiere a la reducción de la pobreza o el fomento de la iniciativa privada, cuanto a cuestiones socioculturales o relacionadas con la protección del medio ambiente.

Algunos efectos concretos de los distintos proyectos son presentados a continuación. El listado no es exhaustivo y sólo pretende servir como indicaciones generales.

- Las acciones de algunos proyectos de desarrollo rural han generado un impulso sobre la política de titulación de tierras a cargo del Estado, que no estaba previsto en las formulaciones iniciales (PADA San Martín).
- El trabajo con productos no tradicionales (por ejemplo en San Martín o en Iquitos), que ha contado con asistencia técnica por parte de los proyectos, ha llevado a la adopción de técnicas de cultivo más respetuosas con el medio (cambio en las prácticas culturales). Estas nuevas técnicas son ahorradoras de insumos, demandan más aplicación de mano de obra y (pese a que se comenzaron a aplicar en cultivos nuevos) se pueden calificar como recuperadoras de prácticas tradicionales.
- Las plantas agroindustriales y los fondos demostrativos (en todas las zonas con proyectos de inversión en el desarrollo rural) se han convertido en centros de atracción para los escolares y de prácticas para los universitarios. Por tanto se puede afirmar que estas actividades están teniendo un efecto formativo en poblaciones no identificadas como meta en las formulaciones iniciales.

⁹ Aunque todavía no pueden ser clasificados como efectos negativos, existen algunos riesgos derivados de los proyectos (señalados a la misión por los propios pobladores) como el fuerte endeudamiento de los agricultores en Iquitos con instituciones de crédito, o el interés de los productores de cacao de San José de Sisa por extender sus cultivos hacia zonas de selva. Según los responsables de las intervenciones, sin embargo, no se trata de riesgos inminentes.

- Son numerosos los efectos identificados sobre la creación y fortalecimiento de asociaciones que no se contemplaban inicialmente. Alrededor de los colegios agropecuarios se han desarrollado asociaciones muy activas de Padres de Alumnos, que en ocasiones colaboran en las actividades. En el Valle del Colca se ha creado una Asociación de Prestadores de Servicios Turísticos, atraída por las iniciativas que se están desarrollando. En Tacna y Moquegua se ha incrementado el número de asociaciones de productores alrededor del proyecto; en Chucatamani se ha fortalecido el Club de Madres que participó activamente en el proyecto.
- Las infraestructuras ejecutadas han acelerado el desarrollo de servicios comunitarios; así, la dotación del servicio de agua potable a la planta agroindustrial en San José de Sisa ha facilitado la ampliación de la red a todo el caserío Veinte de Mayo. Algo similar puede ocurrir con el tendido eléctrico, donde ya existe un compromiso de ampliación. Este efecto se puede extender hacia el afirmado del camino y otros servicios para el Colegio Agropecuario. En otro ejemplo, la dotación de servicios en el Valle del Colca se ha visto acelerada por las expectativas de aumento del turismo.
- Muchos gobiernos locales del ámbito de influencia de los proyectos se han implicado en el desarrollo de actividades, con aportes en terrenos, infraestructura, instalaciones, financiación o servicios. Los casos son diversos, pero se puede destacar el apoyo de la Municipalidad de Moquegua al PADA, entre otros.
- Algunas intervenciones han tenido una gran influencia en el establecimiento de planes de desarrollo en su ámbito, e incluso en las regiones donde se ejecutan, así, el PADA San Martín impulsó la redacción del nuevo Plan de Desarrollo Estratégico Regional.
- Es difícil valorar la influencia que el apoyo a la producción de bienes para el mercado por parte de estos proyectos ha tenido sobre productores no acogidos a ellos y sobre empresarios de las diferentes zonas. Sin embargo, sí se ha contrastado que el número de empresas transformadoras y productoras de palmito en el área de Iquitos es mayor que el existente al comienzo del proyecto y que el Ministerio de Agricultura ha decidido participar activamente en la promoción de este cultivo en los distritos de San Martín que no se benefician directamente del financiamiento español. En la Cuenca del Huancarmayo, la mayor disponibilidad de productos para comercializar ha provocado la organización de una feria dominical.
- La asistencia técnica en aspectos agrarios conlleva la generación de liderazgos en organizaciones sociales tales como comunidades campesinas, agrupaciones de productores e instancias de gobierno local (Casa de Oficios de Urubamba, promotores agrícolas de San José del Sisa, comisiones de regantes en el Valle del Colca).
- Otro posible impacto difícil de cuantificar es la identificación de movimientos de población en Iquitos hacia las zonas de influencia del proyecto. Si bien no ha sido posible en este análisis aislar el efecto del proyecto sobre este desplazamiento, lo cierto es que estas personas se convierten en beneficiarios de los servicios creados y de las parcelas en producción gracias a la financiación realizada.

- Ciertos proyectos han llevado a una simplificación de procesos administrativos y a la aceleración de trámites burocráticos. Los ejemplos más claros son las actividades de las acciones de apoyo a PyMEs (eliminación de un registro) y de fortalecimiento del sistema nacional de adopciones (mayor rapidez para declarar la situación de abandono de menores, aumentando las posibilidades de que sean adoptados).

Finalmente, es preciso destacar los efectos sinérgicos de algunas intervenciones con la economía española. Son varias las empresas, asociaciones o institutos que colaboran, a través de la transferencia de tecnología y de saber hacer, con los proyectos de las Cooperación Española. Entre ellos es posible mencionar a Mondragón, que aprovisiona de equipos de riego a los programa de desarrollo integral del sur del país; INESCOOP, que colabora con el CITEccal; el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) en el proyecto de cogeneración; Unión Fenosa¹⁰ en asociación con SEDAPAL o el Consejo de Cámaras de la Comunidad Valenciana en el proyecto de turismo.

2.5. VIABILIDAD

La referencia a la viabilidad del programa, es decir a la continuidad de los beneficios producidos una vez finalizado, está –como en el caso del impacto– necesariamente relacionada con la sostenibilidad de los resultados de los proyectos concretos, ya que no existen dudas acerca de la voluntad política de ambas partes por mantener un esquema de cooperación similar al ejecutado en estos últimos años.

De manera sintética, puede afirmarse que las condiciones para lograr una transferencia exitosa de las intervenciones finalizadas, que asegura la sostenibilidad de los beneficios, pasa esencialmente por asegurar el compromiso de las instituciones públicas y privadas que actúan como contrapartes (para su gestión y financiación), así como por garantizar que los componentes productivos de los proyectos sean viables desde un punto de vista financiero.

Todo esto no es sorprendente. De hecho, se trata de uno de los dilemas tradicionales de los proyectos de cooperación para el desarrollo. A juicio de la misión, no existen soluciones universales que aseguren su viabilidad, sino arreglos institucionales *ad hoc*, con componentes políticos, sociales, culturales, tecnológicos y económico - financieros, que deben ser estudiados en cada caso.

La cuestión de la viabilidad es uno de los puntos del Programa de Cooperación Hispano Peruano que requiere mayor atención. De hecho, de las acciones finalizadas en el período 1996 - 1998 son contadas las transferencias exitosas, con plena satisfacción de la contraparte (tal vez puedan referirse el proyecto de Calidad de la Educación y Desarrollo Regional y algunos componentes del proyecto de electrificación).

En otras intervenciones, el final del periodo ha marcado la culminación de una fase o del apoyo de la Cooperación Española, y en estos casos lo más habitual es que la contraparte siga solicitando recursos de cooperación internacional, a España y/o a otros donantes; estos son los casos, por ejemplo, del componente educativo del PDI Iquitos-Nauta, del Programa de Maestros Bilingües o de la Casa de Oficios de Urubamba. A juicio de la misión, este tipo de transferencia es más bien un traspaso de responsabilidades y no implica la capacidad de los proyectos para mantener en el

¹⁰ Que incluso ha impulsado la apertura de una oficina consultora permanente en Lima.

tiempo los beneficios que generan, aunque desde el punto de vista del programa pueda ser considerada como tal.

Otra posibilidad es que algunas de las actividades del proyecto se reformulen dentro del programa Araucaria de la Cooperación Española. Esto sucederá con algunos componentes de los PDI de Iquitos - Nauta y del Valle del Colca.

Los factores de viabilidad analizados en este apartado son cuatro: apoyo político y fortalecimiento institucional, cuestiones socioculturales, aspectos tecnológicos y económico - financieros. Las cuestiones de medio ambiente y género son abordadas con mayor profundidad en el apartado siguiente.

De manera general, los responsables de las intervenciones consideran que los puntos clave son los financieros y los político - institucionales (86%). Inmediatamente después se sitúan las cuestiones socioculturales (76%) y más atrás las referidas a las tecnologías empleadas (52%). Esto guarda relación con la concentración de proyectos de la Cooperación Española en las áreas de fortalecimiento institucional (en cuanto a número de acciones) y de inversión para el desarrollo rural (en cuanto a dinero desembolsado).

Apoyo político y fortalecimiento institucional

En primer lugar, el clima de estabilidad política que se vive actualmente en Perú es una condición indispensable para la buena ejecución de las intervenciones y para llegar hasta zonas de selva y sierra a las que anteriormente era difícil acceder por causa del terrorismo o los conflictos fronterizos.

Otro punto favorable que el programa debe aprovechar en este momento concreto es la coincidencia de algunos responsables de proyectos en altos cargos públicos de dirección. Es el caso, por ejemplo, del director del Instituto Nacional de Cultura de la región Inka (también director de la Escuela - Taller de Cusco) o la Directora Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica (responsable del proyecto de educación técnica y formación profesional).

En cuanto a los puntos a mejorar, una de las cuestiones recurrentes, según la opinión de los responsables de proyectos, es la necesidad de políticas nacionales consistentes y constantes que asuman los cambios introducidos por las intervenciones.¹¹ Este es el caso del turismo (que incluye una campaña de conciencia turística de nivel nacional), en educación profesional y formación técnica o en cuestión de adopciones. La concertación de las políticas en sus distintos niveles (nacional, regional, local) también es un requisito para la viabilidad (por ejemplo para la clarificación de la tenencia de la tierra en Loreto).

El fortalecimiento institucional también es mencionado frecuentemente como factor de viabilidad. Esta meta puede ser alcanzada mediante distintas estrategias, entre las que se cuentan:

- la formación profesional de técnicos y funcionarios;

¹¹ También es importante la existencia de una estabilidad relativa en los altos cargos de los ministerios.

- la descentralización (en general, hacia las instituciones locales más cercanas a los ciudadanos; de la gestión educativa en ciertos niveles; de recursos para obras de restauración y conservación del patrimonio...);
- la autonomía administrativa de unidades ejecutora;
- el apoyo a instituciones locales como el Comité de la Cuenca del Huancarmayo o el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma, encargados de definir y realizar políticas concretas de desarrollo con el apoyo externo.

El fortalecimiento también puede alcanzar a las instituciones creadas por los proyectos, consiguiendo para ellas la personalidad jurídica que les daría capacidad para vender servicios y gestionar sus propios recursos, formando a su personal o asegurando su autonomía administrativa (es el caso de CITECCAL). Esto es especialmente relevante en lo que concierne a las empresas agroindustriales, que requieren un nivel importante de institucionalidad y de capacidad de gestión de sus recursos.

Factores económico financieros

La generación de recursos para el sostenimiento de las iniciativas es también uno de los desafíos importantes a los que se enfrentan los proyectos. Esto vale tanto para aquellos que producen bienes y servicios para el mercado como para los que generan beneficios intangibles o no fácilmente expresables en términos monetarios.

La Cooperación Española en Perú ha afrontado este problema con una estrategia interesante e innovadora, a través de la creación de una organización sin fines de lucro encargada de la búsqueda de mercados y de facilitar la comercialización de los productos generados en los proyectos rurales (la Asociación Curmi), que más tarde también asumió la gestión empresarial en las agroindustrias creadas y el manejo de un fondo de crédito para capital de trabajo. Pese a los problemas con que se enfrenta en momentos de precios internacionales deprimidos para algunos productos (palmito, cochinilla), y de las dificultades para consolidar algunas de las empresas creadas, la estrategia aun sigue siendo válida.

El fondo de crédito para capital de trabajo administrado por Curmi tiene como fin solventar otra de las dificultades financieras para asegurar la viabilidad de los proyectos, a saber la ausencia de instituciones que puedan proveer este tipo de financiamiento en condiciones que las empresas puedan afrontar. Esto ha sido mencionado, concretamente, para dos regiones: la de Tacna y Moquegua y la de Quispicanchis. Aun así, los responsables de Curmi consideran que el fondo actualmente existente es escaso para las necesidades de las empresas.¹²

La posibilidad de generar ingresos propios –a través, por ejemplo, de cuotas de asociados o de la venta de servicios a terceros– es imprescindible también en otros casos como el del CITECCAL, la Escuela de Formación Municipal y Participación Ciudadana o las Escuelas Taller. Este comentario es extensible hacia los próximos centros de innovación tecnológica que se creen en el futuro o hacia los módulos de servicios

¹² Se trata de una línea del FCVHP del orden de los 57.451 dólares de Estados Unidos iniciada en 1995. Desde octubre de 1996 hasta julio de 1997 se recibieron también créditos del Fondo de Contravalor Perú Canadá por 211.500 US\$, que fueron íntegramente devueltos con sus intereses en mayo de 1998.

empresariales del proyecto de apoyo a las PYMES. En ocasiones, se requiere también asegurar un mayor compromiso de los actores económicos locales.

Finalmente, en algunos casos –sobre todo en los proyectos de fortalecimiento institucional– la cuestión consiste en asegurar el compromiso del Estado para su financiación. Esto implica que las intervenciones contemplen, además de sus actividades tradicionales, la necesidad de ejercer una suerte de presión o *lobby* para hacer comprender que la ayuda internacional es una solución temporal a problemas estructurales que deben ser asumidos por los gobiernos receptores.

Condiciones socioculturales

Existe un grupo de factores relacionados con las percepciones de la población receptora de los programas de ayuda, su capacidad para asumir los cambios propuestos e inducir su aceptación en la comunidad, y que son esenciales para que sean las personas quienes se apropien y se hagan responsables de las acciones que conducen a su desarrollo.

Aunque estas cuestiones resultan menos tangibles que las financieras, e incluso que las políticas, no por ello son menos importantes. Un campo sobre el que los proyectos pueden incidir a través de componentes de sensibilización es el de la conciencia acerca de los recursos con los que se cuenta y las posibilidades de aprovecharlos en beneficio de la comunidad. Un sector muy claro para una acción de este tipo, en el que ya se está avanzando, es el del turismo. Una campaña de concienciación en este terreno debe incluir, además de una buena descripción de las riquezas existentes, un importante componente de respeto por los recursos naturales y culturales, que asegure su conservación y uso racional.

Algo similar puede ser afirmado para las intervenciones de conservación del patrimonio, que además requieren una clara especificación del uso que se dará a los monumentos o espacios rehabilitados, que serán tanto más respetados cuanto más favorezcan los ámbitos de encuentro y participación de la población. Un equilibrio adecuado en la política de restauraciones, que contemple tanto obras religiosas como no religiosas y que se extienda hacia otras ciudades, puede favorecer esta circunstancia.

Un tercer tema que requiere sensibilización –relacionado con los dos anteriores– es el del medio ambiente. Los grupos de productores involucrados en las intervenciones rurales, los jóvenes y adultos educados en los proyectos de formación y los funcionarios de las instituciones fortalecidas deben comprender la importancia de conservar y recuperar los recursos naturales con los que cuenta el país para asegurar un desarrollo sostenible.

En un nivel más general, es recomendable que los proyectos favorezcan la participación de los beneficiarios, a través de sus organizaciones, en los procesos de toma de decisiones acerca de aquellos temas que los involucran directamente, favoreciendo la coordinación e incrementando sus capacidades de negociación.

Una cuestión que fue mencionada por varios responsables de proyectos agroindustriales como clave es la formación de los productores en temas empresariales (política de costes y comercialización, gestión y manejo de recursos, productividad y competitividad, etc.). Aunque ha habido algún intento en este sentido, esta es una línea por la que se podría seguir avanzando.

Tecnologías empleadas

En general, la Cooperación Española ha promovido un esquema de utilización (e incluso recuperación) de técnicas tradicionales, simultáneamente con la introducción de tecnologías de punta en sectores específicos. En todo momento se ha intentado que estas tecnologías pudieran ser asumidas por los receptores.

Los casos de recuperación de técnicas y tecnologías tradicionales son evidentes en las intervenciones del Programa de Preservación del Patrimonio y en las Escuelas Taller. Las técnicas constructivas o de restauración de bienes muebles, así como las obras nuevas realizadas (complejo habitacional y de oficinas para el PDI del Valle del Colca en Chivay), son respetuosas con los materiales y las técnicas locales. Pero esto no significa que se dejen de utilizar técnicas más actuales para la solución de problemas específicos, o que se incorporen en los programas de las Escuelas Taller las innovaciones más recientes.

Varias intervenciones ejecutadas en el período han incidido también en el campo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El sitio de Internet creado en el Ministerio de Relaciones Exteriores para la gestión de la devolución del IGV a las organizaciones o la preparación de los materiales de los cursos de turismo en CD-Rom son algunos ejemplos en este sentido. La divulgación de los resultados de los proyectos y una mayor incidencia en la formación en el uso de estas nuevas tecnologías (y la actualización permanente para formadores) puede mejorar la visibilidad y el impacto de la Cooperación Española.

2.6. TEMAS TRANSVERSALES

2.6.1. GÉNERO

La cuestión de las relaciones de género no ha sido abordada de manera específica por los proyectos de la Cooperación Española en Perú en el período analizado. Esto también fue percibido en la evaluación realizada para el período 1992-1995, por lo que constituye una carencia estructural que, a juicio de la misión, debería ser solventada.

Existe entre los responsables y técnicos de los proyectos del Programa de Cooperación el convencimiento de que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es imprescindible para el desarrollo, más allá de los discursos vacíos de contenido que se han difundido alrededor de esta cuestión; de hecho, varias intervenciones han potenciado el papel de las mujeres, en algunos casos de manera deliberada y en otros como un efecto no previsto.

A modo de ejemplo, es posible enumerar los siguientes casos:

el proyecto de apoyo a las PyMEs, con financiación de FCV Perú - Canadá, ha editado un informe de muy buena calidad acerca del desarrollo de la perspectiva de género en los centros de servicios empresariales;

el Colegio Agropecuario San José del Sisa, que pretendía contar con un 25% de mujeres, ha superado en el primer año el 40%;

los responsables del proyecto de ordenamiento del espacio productivo en la cuenca del río Huancarmayo afirman que es posible verificar una creciente

participación de la mujer en los espacios de decisión (comités y comunidades de organización de la cuenca);

las actividades de promoción agrícola en el Valle del Colca han abierto espacios de participación para mujeres en temas de capacitación y planificación, e incluso suelen ser las receptoras de los microcréditos;

en los trabajos de restauración, en el mismo valle, se promueve el empleo de mujeres para la conservación de bienes muebles;

la participación de mujeres en talleres dirigidos a ellas en Iquitos, las anima a participar en otros no directamente relacionados con tareas tradicionalmente femeninas.

Así como la misión ha detectado estos ejemplos positivos, en la mayoría de las intervenciones realizadas por la Cooperación Española se desconoce el impacto de género, aunque es posible estimar que se trata de efectos de escasa magnitud. Teniendo en cuenta la importancia de la cuestión y la prioridad que se le otorga en todos los ámbitos, la misión sugiere a los responsables de la Cooperación Española que consideren la manera de integrar este enfoque en la corriente principal de los recursos de cooperación internacional que gestionan.

Finalmente, la reciente creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano abre una posibilidad de cooperación institucional con el gobierno de Perú que podría ser aprovechado por la Cooperación Española para impulsar, a través de iniciativas concretas, la igualdad entre mujeres y hombres. Con posterioridad, se trataría de lograr que los aspectos de género constituyan una línea transversal que permee los objetivos, resultados y actividades de la mayor parte de los proyectos.

2.6.2. MEDIO AMBIENTE

Buena parte de los proyectos del programa incorporan entre sus objetivos aspectos relacionados con el desarrollo sostenible, aunque si prescindimos de las intervenciones en el sector de protección del patrimonio histórico, artístico y arqueológico, sólo las actividades planificadas en el proyecto de manejo de cuenca del Huancarmayo se dirigen específicamente a la protección y/o recuperación medioambiental.

La conservación y puesta en valor del Patrimonio tiene un claro efecto sobre el medio cultural y así es considerado por el Comité de Ayuda al Desarrollo que incluye estas intervenciones en el sector 410 (Protección del Medio Ambiente) de su clasificación. Dentro de este grupo, aquellos proyectos que además realizan actividades de formación están reforzando la labor de protección y recuperación mediante la sensibilización ambiental.

Algunas intervenciones de formación de recursos humanos han incluido en sus actividades la educación ambiental, como la propuesta de CITECCAL para el trabajo con curtiembres. Algo similar ocurre con el sector de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional, donde, por ejemplo, el proyecto de Educación Técnica ha incluido el Módulo de Seguridad y Medio Ambiente en su programa. El proyecto de Turismo ha impulsado el diseño de una propuesta de tratamientos de residuos sólidos y aguas vertidas en el Valle del Colca. También es destacable el avance que supone la sensibilización sobre el uso racional de los recursos hídricos en la agricultura y el

aprovechamiento de la energía solar impulsada por el proyecto de Cooperación Empresarial.

Casi todos los proyectos de inversión para el desarrollo rural han tenido efectos positivos sobre el medio ambiente; sin embargo son escasas las actividades enfocadas directamente a la conservación o restauración ambiental.

No se han identificado efectos negativos sobre el entorno de las acciones ejecutadas por la Cooperación Española, aunque se han detectado algunos riesgos:

- la presión sobre el medio y los servicios comunitarios que puede conllevar el apoyo a la actividad turística en el Valle del Colca;
- la intención de los productores de cacao de San Martín de aumentar sus superficies de cultivo, en vista de los buenos resultados obtenidos por el proyecto, que podría llegar a afectar a bosques primarios, según ellos mismos comentaron; sin embargo, esto sólo podría suceder en un futuro todavía lejano, ya que actualmente se trabaja sobre áreas depredadas y abandonadas;
- los efectos de los desplazamientos de personas hacia la carretera Iquitos - Nauta sobre los servicios creados por el proyecto son muy difíciles de valorar, aunque es evidente el riesgo de que la concentración demográfica en núcleos de población a lo largo de la carretera provoque una gran presión sobre los servicios educativos y de salud.

En general, la Cooperación Española no se ha caracterizado por una fuerte inversión en proyectos medioambientales en el período estudiado, aunque sí ha considerado este tema de forma transversal en muchas de sus intervenciones. Esta situación cambiará en el próximo cuatrienio con la ejecución de dos proyectos del programa horizontal Araucaria dirigidos específicamente al desarrollo sostenible.

2.6.3. PROMOCIÓN DE EMPRESAS

Una de los temas que corta transversalmente los proyectos de inversión en el desarrollo rural financiados por la Cooperación Española es la promoción de empresas agroindustriales para la transformación de los bienes producidos en sus áreas de influencia y su comercialización.

A juicio de la misión es muy positiva la resolución de la OTC de acometer la viabilidad de los proyectos productivos asumiendo los procesos de transformación y comercialización de sus productos, superando una de las debilidades tradicionales de las intervenciones de cooperación.

Para esto se tomaron dos decisiones de gran importancia que involucran al programa en su conjunto:

- impulsar la transformación de los productos agrarios originados en los proyectos de desarrollo rural, mediante la ejecución de actuaciones en el campo de la agroindustria (constituyendo empresas);
- apoyar la creación de una organización sin ánimo de lucro que se encargase de la comercialización de los bienes transformados (Curmi).

a) *Impulso a la transformación de productos*

La tabla 2 relaciona las empresas creadas en el marco del Programa o asumidas por él, su fecha de constitución y las principales cuestiones que afectan a la viabilidad que se han detectado:

Tabla 2. Empresas creadas por la Cooperación Española: principales problemas detectados			
Empresas	Año de creación	Actividad	Problemas
1. Balanceados Vigor S.A. (Tarapoto)	1995	Piensos y néctares de frutas (en el futuro)	Fuerte competencia local Mercados limitados
2. Olivícola La Esperanza S.A. (Tacna)	1995	Procesamiento de aceitunas y aceite de oliva	Problema coyuntural en 1998 por el fenómeno del Niño
3. Nauta S.A. (Iquitos)	1995	Palmito y néctares de frutas	Insuficiente capital de trabajo para aumentar acopio del palmito y apoyar la recuperación de campos de cultivo Insuficiente oferta de materia prima Necesidad de adquirir envases fuera del país para el producto de exportación Altos costes de transporte Caída del precio internacional del palmito
4. Agroindustrias Valle del Sisa S.A. (San José de Sisa)	1996	Néctares de frutas y harinas integrales Legumbres (en el futuro)	Dependencia de mercado institucional (PRONAA) Dificultades en las comunicaciones Alto coste de los envases Problemas de abastecimiento de materias primas
5. Cacao del Oriente S.A. (Tarapoto)	1996	Pasta de cacao y chocolate a la taza	Insuficiente capital de trabajo para aumentar acopio del cacao Insuficiente oferta de materia prima en la zona Estacionalidad y bajos precios en el mercado local "Cuellos de botella" para expandir la producción
6. Agroindustria Olivícola Ilo S.A. (El Algarrobal)	1997	Procesamiento de aceitunas a granel	Requiere inversión en mayor número de tanques fermentadores Problemas en 1998 por el fenómeno del Niño Requiere diversificación de líneas de producción
7. Arapa S.A. (Arapa)	1997	Trucha ahumada y enlatada	Deficiencias de gestión
8. Expopal (Surco)	1997	Exporta palmito y otros productos	Afectada por caída de precios de los inventarios
9. Guadalcazar S.A. (Moquegua)	1997	Acopio y embalaje de palta y producción de macerados	Prohibición del ingreso del producto a Chile, por exigencias de control fitosanitario Costos altos de transporte hasta mercado de Lima Estacionalidad de la producción Requiere diversificación de líneas de producción
10. Agroindustrias Collagua S.A. (Chivay)	1998	Carnes, embutidos y pieles de alpaca	Se encuentra en periodo de prueba en la transformación de producto
11. Agroindustria	1998	Clasifica y	Inestabilidad de los precios de la cochinilla

Tabla 2. Empresas creadas por la Cooperación Española: principales problemas detectados			
Empresas	Año de creación	Actividad	Problemas
Omate S.A. (Omate)		deshidrata cochinilla	Dificultades de gestión
12. Unión del Valle S.A. (Chucatamani)	1998	Acopio y embalaje ciruela; carpintería	Estacionalidad de cosecha de frutas Carpintería para mercado institucional
13. Las Palmas S.A. (Iquitos)	1998	Comercializa palmito y néctares	Pequeña escala de comercialización
14. Alianza S.A. (San Martín)	1998	Palmito	En construcción

Estas empresas presentan diferente grado de desarrollo y de éxito en sus resultados. Algunas se encuentran comenzando la actividad, otras aún están en construcción y las más en fase de explotación o transformación de productos. Actualmente la mayor parte de ellas se han consolidado desde un punto de vista legal, laboral, contable y tributario, pero pasan dificultades financieras (los ingresos rara vez cubren los costes o si lo hacen no pagan la inversión inicial). Estos problemas proceden, en términos generales, de dificultades en el aprovisionamiento de productos y de la situación de los mercados a los que se dirige la producción, así como del tiempo que requiere la consolidación de una empresa en las condiciones en las que trabaja la cooperación internacional.

La problemática descrita esta dando lugar a reprogramaciones de actividades, reorientaciones en las líneas de producción y reestructuraciones administrativas y de gestión. Así, se está analizando la posible reunificación en el nivel administrativo de las tres sociedades de San Martín y la reorientación de algunas de sus líneas de producción (lo mismo en Tacna - Moquegua).¹³ Las que enfrentaron dificultades de abastecimiento debidos al fenómeno del Niño diversificaron sus líneas de trabajo, incluso acudiendo a sectores diferentes. Sin embargo, es probable que estas soluciones en marcha no terminen por resolver los problemas, que tienen su origen en causas más profundas:

- ninguna de estas iniciativas parece haber contado con estudios de factibilidad que incluyesen la identificación de otros operadores capaces de absorber la producción de los agricultores apoyados por los proyectos (con excepción de la producción de néctares en Tarapoto - Sisa, realizado cuando la planta estaba operando y Alianza, aún en construcción);
- en todas las empresas ha destacado el esfuerzo de ingeniería, el cuidado en la producción y la preocupación por la calidad, pero la parte de gestión de los recursos, análisis de mercados y la estrategia de crecimiento es más débil, desde la concepción inicial hasta la actualidad;
- no se definió caso por caso cuál será el destino de estas plantas (a quién pertenecerán en el futuro). Actualmente, se está pensando en un esquema con

¹³ La reestructuración de las empresas de San Martín está sujeta a la Ley de la Amazonía, cuyo reglamento está pendiente de publicación oficial. Según los responsables de Curmi, la reconversión de Balanceados Vigor S.A. en una empresa comercializadora parece necesaria a la vista de la escasa relevancia de la actividad que realiza actualmente en la zona.

participación de productores y con un socio estratégico que garantice una gestión empresarial.¹⁴

Parece un buen momento para reflexionar sobre el futuro, pasando por la profundización de los estudios de mercado, y de viabilidad en general, decidiendo si transferir las compañías (mediante venta a empresarios o cesión a beneficiarios) o continuar apoyándolas. Si la decisión se inclina por la continuación del apoyo habrá que aclarar, entre otras cuestiones, los esquemas de propiedad, los procedimientos de gestión y las líneas de producción y sus mercados.

b) Curmi

Curmi es una asociación sin fines de lucro impulsada por la Cooperación Española, creada en primer lugar para asegurar la comercialización, y a la que posteriormente se le encargó formar y gestionar empresas agroindustriales, la mayoría de las cuales son parte de los PADA y PDI. En total, se establecieron trece empresas y un consorcio exportador (ver tabla 2). Adicionalmente se está conformando una empresa comercializadora (Curmisa).¹⁵

Curmi es propietaria de la mayoría de acciones de la totalidad de empresas en que interviene (excepto en Agroindustrias Collagua S.A. donde tanto Curmi como la ONG Desco poseen un 40% de las acciones cada una). Los socios minoritarios son productores, trabajadores de las plantas agroindustriales y un grupo de sacerdotes Suizos en Puno. Curmi nombra a sus directores e incorpora a las minorías que designan a los suyos (los gerentes, a su vez, son nombrados por los directorios), y dispone de una línea de crédito para financiar sus operaciones de comercialización y para brindar capital de trabajo a las empresas en mejores condiciones que el mercado financiero.

Un tercer encargo recibido por Curmi es la gestión directa de proyectos de desarrollo como es el caso del PADA San Martín. Esta modalidad de intervención le permite obtener recursos de otras fuentes donantes.

En cuestiones relacionadas con la comercialización, Curmi ha prestado asistencia a las empresas para el diseño, etiquetado, textos, publicada, registro de marcas, permisos sanitarios, etc. Finalmente, Curmi interviene como agente monetizador de la ayuda alimentaria de la Cooperación Española y de otras fuentes.

El trabajo de Curmi ha permitido comercializar en buenas condiciones los productos durante algún tiempo. Sin embargo, como se señaló al comentar los problemas de las empresas de transformación, últimamente han surgido dificultades en la colocación de los bienes en el mercado.

La cuestión se complica si tenemos en cuenta que Curmi es accionista mayoritario de una buena parte de las empresas cuya producción comercializa. Esta integración en la

¹⁴ Aunque, por ejemplo, en el estatuto de la empresa "La Esperanza" se señala la decisión de que el socio mayoritario (Curmi) vaya reduciendo su participación, esto todavía no ha comenzado a hacerse efectivo, y su realización depende de su marcha.

¹⁵ La estrategia de las empresas del grupo Curmi se puede resumir de la siguiente manera: Curmisa S.A. se encargará de las ventas para el mercado peruano; Comercializadora Las Palmas, de las ventas en el mercado de Loreto; Balanceados Vigor S.A., una vez reconvertida a comercializadora, en la zona de San Martín; y finalmente Expopal como empresa para la exportación.

cadena de producción puede dar lugar a una incompatibilidad de intereses ya que "Curmi - comercializadora" puede trasladar a los proveedores todos los costes de mantener inventarios, de retrasos en los envíos y en la cancelación en perjuicio de las industrias locales de las que es propietaria, industrias que a su vez, y en situación de restricciones de los mercados, podría derivar la presión sobre los productores (este no ha sido el caso del palmito, ya que se ha asegurado el pago de un "precio refugio" a los agricultores).

Las cuestiones referidas a la localización de ineficiencias en la cadena de producción vuelve a aparecer en el aspecto del financiamiento del capital de trabajo. Las empresas compran a los pequeños productores (cuyo beneficio es el fin de los proyectos) al contado. A partir de ese momento, en la estructura de costes del producto final debidamente cancelado, debe incluirse el coste financiero. Si el financiamiento es a la comercializadora, ésta también debería comprar al contado a la empresa (o con pagos en el momento en que el producto llega a Lima). Las empresas dispondrían de inmediato de capital para seguir operando y no guardarían más inventarios de los necesarios. Tendrían capital para buscar insumos allí donde los hubiera y la planta funcionaría de manera más continua. El comercializador, por su parte, se vería obligado a efectuar muy rápido sus colocaciones pues los costes de inventarios correrían por su cuenta.

Otro esquema posible es que las empresas reciban directamente capital de trabajo (que se financie la cadena a la altura de la planta de transformación). En este caso también estarían presionados a colocar muy rápidamente su producción para no terminar estrangulados por los costes financieros. Ellos colocarían el producto en el comercializador en consignación exigiendo un precio "a pie de planta" más alto (ya que incorporan los costes financieros).

En la actualidad se ha escogido otra solución: es el comercializador el que consigue el financiamiento y lo recoloca entre sus proveedores que son los que deben pagar por el valor de los inventarios inmovilizados en planta, en el almacén de Curmi o en tránsito en el exterior. A pesar de que las empresas pertenecen a Curmi, se encuentran en clara desventaja frente a la comercializadora. Esta situación se solucionaría si las empresas pudiesen buscar otras salidas a sus productos, pero como la comercializadora es quien financia el capital trabajo de las plantas industriales se crea una especie de compromiso (implícito, ya que en los contratos no se establece exclusividad de venta) en los responsables de la transformación por entregar el producto a Curmi.¹⁶

Para la solución de estos temas es interesante la iniciativa que se está dando para que una entidad independiente de las empresas se encargue de la comercialización de los productos (Curmisa), separando la financiación de la transformación de la financiación de la comercialización.

¹⁶ Así, en el informe final 1998 del PADA San Martín se comenta: "Es fundamental para las distintas empresas del proyecto, definir la relación con Curmi Lima. Al mismo tiempo, Curmi Lima debe definir cuál puede ser su trabajo en la comercialización de la producción en el mercado nacional y exterior. Durante el pasado año apenas se han producido avances en la comercialización de los nuevos productos, o los ya existentes, y esto ha repercutido en los resultados económicos y productivos de Cacao del Oriente S.A. y Valle del Sisa S.A.".

3. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

1. La Cooperación Española en Perú posee una importante visibilidad por su dimensión territorial, su amplitud temática y la distribución de beneficios que promueve entre diversas instituciones –públicas y privadas– y grupos de población..
2. Geográficamente, aunque los centros principales son Lima y Cusco, los proyectos rurales llegan a provincias fronterizas del norte y el sur del país. Sectorialmente, la concentración se produce en agricultura y educación. En cuanto a los participantes, la tipología es amplia, incluyendo a entidades del gobierno nacional (en cinco ministerios), administraciones regionales y locales, organizaciones no gubernamentales, organismos públicos descentralizados y universidades y centros de estudio. Los grupos de beneficiarios a los que se ha llegado incluyen distintas comunidades, esencialmente rurales, en todas las zonas de influencia.

Sobre las estructuras de administración

3. El sistema de gestión actual es un mecanismo útil para la asignación de fondos a proyectos, respondiendo a las necesidades de supervisión de las partes implicadas y permitiendo la redistribución temporal según las necesidades concretas de cada uno de ellos.
4. La arbitrariedad que podría derivarse de esta situación es anulada por el empleo de un triple mecanismo de control: en el momento de su llegada al Fondo de Contravalor, durante su aplicación (ejecución del proyecto) y por la realización de una auditoría externa anual.
5. Las características de la estructura de administración permiten mejorar algunas de las deficiencias de la gestión de fondos en la Cooperación Española (tardanza en la aprobación de presupuestos y en el envío de los recursos), pero no la resuelve por completo, habiéndose atravesado algunos momentos de crisis presupuestaria.
6. El nivel técnico del personal ocupado en la gestión de los proyectos es muy bueno. Sin embargo, se han detectado algunas carencias en formación específica en temas de desarrollo y cooperación (incluyendo cuestiones de formulación de proyectos) y de comunicación horizontal entre ellos.
7. Los procedimientos de gestión de personal (a través de una empresa de servicios en España) ha permitido a la OTC de Lima contar con cooperantes con contratos de trabajo estables en momentos en que en otras oficinas se debe contratar a profesionales autónomos. Esto favorece la sensación de estabilidad de los técnicos contratados y un sentimiento de pertenencia a la organización.

SOBRE LA GESTIÓN DEL CICLO DE LOS PROYECTOS

8. En lo que respecta a la programación de las intervenciones, la Cooperación Española en Perú ha logrado desarrollar un sistema de coordinación con las autoridades responsables locales basado en el respeto por las prioridades nacionales, la potenciación de las capacidades existentes en España y la corresponsabilidad, a través de la celebración de reuniones paritarias periódicas y de contactos informales.

En gran medida, la fluidez del diálogo político explica el buen desarrollo del programa en su conjunto.

9. El mecanismo de Planes Operativos permite la adecuación entre la programación plurianual y la presupuestación anual, de acuerdo con los requisitos de la administración española. Su utilidad práctica es enorme, tal como reconoce la totalidad de los responsables de intervenciones que contestaron el cuestionario enviado. Sin embargo, en algunos casos han sido utilizados para reformular componentes importantes de los proyectos, tales como objetivos o resultados, modificando sustancialmente los documentos iniciales. De esta manera se corre el riesgo de perder de vista las metas fundamentales de la intervención definidas previamente o los grupos de población a los que se pretendía beneficiar. En síntesis, los Planes Operativos resultan imprescindibles como herramienta de gestión, pero su empleo como mecanismo de reformulación de objetivos produce distorsiones importantes.
10. Los canales de identificación de nuevos proyectos en Perú funcionan adecuadamente y parece deseable mantener la flexibilidad demostrada en el período evaluado, sobre todo en la capacidad de atender los pedidos locales sin descuidar las prioridades de la Cooperación Española. Hasta ahora, el respeto que se mencionaba anteriormente ha funcionado en las dos direcciones. La probable utilización en un futuro cercano de "fichas de identificación" en el marco de la nueva gestión del ciclo adoptada por la AECI permitirá homogeneizar las presentaciones.
11. Es notable el grado de consenso acerca de la utilidad de los documentos de formulación por parte de sus usuarios, pese a las evidentes dificultades para adaptar algunas intervenciones a los parámetros del Enfoque del Marco Lógico (por ejemplo, las obras de restauración de monumentos). El nuevo formulario propuesto por la AECI simplifica algunos de los capítulos, lo que facilitará esta labor a las instituciones contrapartes.
12. Las modalidades de financiación y ejecución son ágiles y flexibles, lo que ha contribuido a aumentar el prestigio de la Cooperación Española entre las organizaciones receptoras. Esta flexibilidad, en algunos casos, se ha extendido también al seguimiento, provocando que en contadas oportunidades se respeten los plazos de presentación de informes.
13. La evaluación externa final del programa con anterioridad a la realización de la Comisión Mixta es una costumbre muy poco extendida en otras Oficinas Técnicas de Cooperación, por lo que su realización constituye un esfuerzo notable que, como efecto colateral, contribuye a establecer las bases de aceptación de la utilidad este tipo de ejercicio entre los gestores españoles y peruanos. El intento de adaptar los términos de referencia a los nuevos parámetros emanados desde la SECIPI es valioso y deberá ser profundizado.
14. La escasa divulgación horizontal de la evaluación del período 1993-1995 ha impedido que su realización tuviera un impacto mayor sobre otras subdirecciones de la AECI que podrían haber utilizado sus hallazgos y conclusiones.

Sobre los criterios de evaluación

15. El respeto mutuo ha sido uno de los rasgos característicos de la cooperación entre España y Perú en el periodo analizado, lo que ha sido esencial para garantizar la pertinencia de los proyectos emprendidos. El grado de cumplimiento de acuerdos es elevado.
16. De los tres ámbitos prioritarios para el gobierno peruano según SECTI, la Cooperación Española se ha centrado en el de lucha contra la pobreza, sobre todo a través de los proyectos en el ámbito rural.
17. La adecuación de los temas abordado a capacidades técnicas existentes en España ha garantizado, en general, la buena calidad de la cooperación. Esto es especialmente visible en los fundos y estaciones demostrativas de los proyectos rurales, en las Escuelas - Taller y en otras iniciativas relacionadas con la formación profesional y la educación técnica, y en la restauración, por ejemplo.
18. La mayor parte de los proyectos se han mostrado eficaces para alcanzar los resultados previstos. Esto es más notable en los de fortalecimiento institucional (con algunos retrasos) y en los educativos. En el caso de la rehabilitación del patrimonio, la propia naturaleza de los trabajos exige mayor flexibilidad en el cumplimiento de los calendarios.
19. Los proyectos de inversión para el desarrollo rural han podido alcanzar las metas físicas previstas y han sido capaces de poner en marcha las infraestructuras necesarias. Sin embargo, la evolución de factores externos y algunas debilidades estructurales han impedido la consolidación de las empresas agroindustriales creadas (que no han alcanzado el punto de equilibrio) y la comercialización de toda la producción, aspecto este último en el que sin embargo ha habido avances significativos.
20. Los proyectos, hasta la fecha y probablemente por falta de tiempo, se han mostrado ineficaces para crear las condiciones de transferencia de empresas hacia los productores. En algunos casos, por la juventud de las empresas, no se han sentado las bases para esta transferencia que deberá ser posterior a la consolidación.
21. Se ha detectado una situación general de eficiencia en el desempeño, entendido como la aplicación de recursos a la ejecución de actividades: si se compara el alcance de resultados con los compromisos asumidos en los planes operativos, en los informes de seguimiento y en los reportes finales, no se han identificado grandes desviaciones entre los compromisos y la ejecución. Sin embargo, existe un escaso respeto por los recursos comprometidos en los documentos originales de proyecto.
22. El impacto del programa, medido a través de la creación de sinergias con otros proyectos, ha sido importante. En muchas ocasiones, la financiación española ha actuado como una verdadera "inversión de puesta en marcha" de actividades en sectores concretos. Adicionalmente se ha producido una transferencia buscada de tecnología española a las contrapartes peruanas.
23. Resulta evidente que el programa ha generado retornos para la economía española. Con independencia del Fondo de Ayuda al Equipamiento, se ha contrastado que una

buena parte de las instalaciones de las plantas agroindustriales y del CITECCAL es de procedencia española; también son españolas las empresas que participan en la elaboración de materiales formativos, y el mismo origen tienen los equipos de riego en Tacna y los que se instalarán en el Colca, así como algunas aplicaciones informáticas.

24. Existe una serie de efectos indirectos en las zonas de influencia de los proyectos, no previstos o sobre beneficiarios no identificados en la formulación, que, en general han sido positivos, y que se sitúan, sobre todo, en los planos político institucional, sociocultural y medioambiental.
25. La cuestión de la viabilidad y la transferencia exitosa de los proyectos es uno de los puntos del programa de cooperación que requerirá mayor atención en el futuro. De las acciones finalizadas entre 1996 y 1998, muy pocas pueden considerarse como transferencias exitosas. En la mayoría de los casos, las instituciones contrapartes deben continuar buscando recursos de la cooperación internacional para el mantenimiento de los proyectos.
26. Los puntos clave para la viabilidad, a juicio de los propios responsables de las intervenciones, son los político - institucionales y los económico - financieros. Los primeros están relacionados con la necesidad de políticas nacionales estables y consistentes en ciertos campos y el fortalecimiento institucional. Para la atención de los segundos, la Cooperación Española ha asumido una actitud innovadora, cuyos resultados aún no han cubierto las expectativas pero sobre la cual habrá que reflexionar, para profundizarla o reconducirla.

Sobre los temas transversales

27. Las relaciones de género no han sido abordadas como una política explícita por la Cooperación Española en Perú. Si bien ha sido posible identificar algunos efectos positivos buscados y no previstos, existe un desconocimiento general acerca de la influencia de los proyectos sobre las relaciones entre mujeres y hombres en las zonas de influencia.
28. En general, la Cooperación Española no se ha caracterizado por la realización de proyectos medioambientales en el período estudiado, aunque sí ha considerado este tema de forma transversal en muchas de sus intervenciones.
29. La iniciativa de crear una ONG especializada en comercialización ha sido pertinente y ha asegurado la colocación de productos en mercados locales, nacionales e internacionales, siguiendo estándares adecuados de calidad y presentación. Sin embargo, esta misma organización se ha mostrado menos eficiente para garantizar la gestión empresarial de las industrias creadas en el marco de los proyectos de desarrollo rural, aunque tal vez ésta hubiera sido la única solución para consolidarlas en momentos concretos.¹⁷
30. En los procesos de transformación y comercialización de la producción agroindustrial, por diversos problemas estructurales y coyunturales, en general se está operando con pérdidas que se concentran en las industrias transformadoras por

¹⁷ A la vista de la experiencia, se formuló el proyecto de "Apoyo a la gestión de empresas agroindustriales promovidas por la AECI en el Perú" (1999-2001).

decisión de los accionistas mayoritarios, que son quienes también controlan la comercialización.

4. RECOMENDACIONES

Sobre las estructuras de administración

1. Mantener los mecanismos actuales de gestión y control de los fondos recibidos.
2. Fomentar la comunicación horizontal entre los técnicos de los distintos proyectos en Perú y con otros países, sistematizando las experiencias obtenidas. Para esto podría ser útil la organización de reuniones y otros eventos sectoriales y potenciar la utilización del sitio de la OTC en Internet como "tablón de noticias".
3. Estimular la capacitación del personal de los proyectos en cuestiones relacionadas con el desarrollo y las metodologías de identificación, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación internacional.
4. Generar espacios de reunión para las contrapartes de los distintos proyectos financiados, como foros de intercambio de experiencias.

SOBRE EL CICLO DEL PROYECTO

5. Mantener los mecanismos actuales de programación, financiamiento y ejecución, ya que han asegurado la creación de asociaciones estables con los responsables peruanos y la agilidad en la realización de las actividades.
6. Comenzar a trabajar en la adecuación de los mecanismos actuales de identificación, formulación, seguimiento y redacción de informes finales de acuerdo con la nueva metodología de gestión del ciclo de los proyectos impulsada desde la SECIPI. Para esto, podrían ejecutarse las siguientes actividades:
 - divulgación del documento “Metodología de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo” de la AECI entre los responsables de las intervenciones actuales y hacia la SECTI y el Ministerio de Relaciones Exteriores;
 - divulgación de los lineamientos principales de la nueva metodología en el sitio de la OTC en Internet;
 - realización de cursos o seminarios internos (eventualmente abiertos a personal de ONG) de formación sobre gestión del ciclo del proyecto y el Enfoque del Marco Lógico.
7. Incentivar, en la medida de lo posible, la participación de los beneficiarios, a través de sus organizaciones y representantes, en todas las fases del ciclo de los proyectos que son responsabilidad de la OTC, específicamente en la identificación, lo que facilitaría la apropiación posterior de las actividades por su parte.
8. Limitar la utilización de los Planes de Operaciones Anuales a cuestiones relativas a los presupuestos y calendarios de las distintas acciones, impidiendo su utilización para la reformulación de resultados u objetivos. Como máximo, podrían ser

empleados para la reprogramación de actividades. En los casos en que se detecte un cambio sustantivo, lo más razonable sería formular una nueva intervención.

9. Promover la difusión de esta evaluación hacia otras unidades operativas de la AECI, a través de la publicación del resumen ejecutivo, en papel o en formato electrónico, y eventualmente con una sesión de presentación de conclusiones en la sede de Madrid a la que se inviten a los diferentes interesados y a los evaluadores.
10. Estimular el acercamiento metodológico y personal con la OPE – SECIPI para dar mayor relevancia a las evaluaciones en el futuro, colaborando estrechamente en la preparación de términos de referencia.

Sobre los criterios de evaluación

11. Considerar la posibilidad de diseñar actividades concretas en las líneas de actuación prioritarias para ambos países que han quedado sin tratar en este período, como las iniciativas de intercambio en temas de integración regional y globalización de las economías.
12. Intentar asegurar la disponibilidad de los recursos comprometidos en los plazos establecidos, tanto por parte de la Cooperación Española como del socio local, para garantizar la eficacia y eficiencia de las actuaciones.
13. Continuar estimulando las relaciones entre proyectos con capacidades sinérgicas en grupos de intervenciones interconectadas, alrededor de temas de interés común, para el intento de lograr objetivos compartidos:
 - el proyecto de Educación Técnica y Formación Profesional con las Escuelas Taller, el proyecto de fortalecimiento de PYMES, el de turismo y los colegios agropecuarios;
 - las plantas transformadoras de palmitos en Loreto y San Martín
 - el proyecto de apoyo al sector turismo con San Martín, Loreto (ya en marcha) y Chiclayo (Museo Bruning);
14. Prestar atención a los riesgos de impactos negativos identificados en el Valle del Colca, San Martín e Iquitos, contemplando posibles alternativas y soluciones en los documentos de formulación para los nuevos períodos.
15. Estimular la iniciación de campañas de concienciación para funcionarios y población en general en los siguientes temas: turismo responsable, medio ambiente y protección de recursos naturales, bienes históricos de valor cultural.
16. Trabajar de manera sostenida para conseguir la convalidación a nivel nacional de los estudios y diplomas emitidos por las escuelas taller.
17. Estimular la realización de proyectos que impulsen a entidades y agrupaciones locales para apoyar procesos de descentralización en sectores específicos, como el educativo.

18. Promover un proyecto horizontal de formación que reincida en cuestiones empresariales, dirigido a productores y agricultores que se encuentran en las zonas de influencia de los proyectos de inversión en desarrollo rural.
19. Investigar las posibilidades de que las instituciones creadas por los proyectos adquieran personalidad jurídica que les permita vender servicios a terceros, específicamente para el caso de CITECCAL y las escuelas - taller.
20. Promover iniciativas de formación en nuevas tecnologías de la información y la comunicación y continuar los esfuerzos de difusión de los resultados de los proyectos a través de estos medios.

Sobre los temas transversales

21. Diseñar un proyecto concreto de género conjuntamente con el PROMUDEH.
22. Difundir entre los técnicos de los proyectos y las contrapartes las directivas del Comité de Ayuda al Desarrollo sobre género recientemente publicadas en español por el Ministerio de Asuntos Exteriores.
23. Iniciar un proceso de reflexión participativo acerca de la viabilidad de las empresas de transformación, con el objetivo de decidir su transferencia (o venta) o la continuidad del apoyo. En este caso, separar muy claramente la financiación a la entidad encargada de la comercialización y la de otorgada a las plantas de transformación.
24. Continuar con el plan de separación de Curmi y Curmisa, para que esta última, junto con Expopal, Las Palmas y Vigor (una vez reconvertida), se ocupen de temas de comercialización.