

Documento del  
Banco Mundial

Informe No. 30700

INFORME FINAL DE EJECUCIÓN  
(SCL-45360)

DEL PRÉSTAMO POR EL MONTO DE US\$5,0 MILLONES

A LA

REPÚBLICA DEL PERÚ

PARA UN PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS Y AFROPERUANOS

8 de diciembre de 2004

"El presente documento es una traducción al español del documento original en inglés, titulado *Implementation Completion Report (SCL453-60) on a Loan in the amount of US\$ 5.0 MILLION to*

*the Republic of Peru for an Indigenous and Afro Peruvian peoples development project* de fecha 8 de Diciembre de 2004. La traducción se ofrece como servicio a las partes interesadas. En caso de discrepancia entre el texto del documento original en inglés y esta traducción, prevalecerá el original en inglés”.



**EQUIVALENTES DE MONEDA**  
(Tasa de cambio al 15 de noviembre de 2004)

Unidad monetaria = Nuevos soles del Perú  
PEN\$1.00 = US\$0.30  
US\$1.00 = PEN\$3.33

**AÑO FISCAL**

Enero 1                      Diciembre 31

**ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

AIDSESP	Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana
CAI	Comisión Multisectoral de Asuntos Indígenas
CAS	Estrategia de Asistencia al País
CONAPA	Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas del Perú
COPPIP	Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo
GIS	Sistema de Información Geográfica
GOP	Gobierno del Perú
IA	Unidad Ejecutora
IEC	Información, Educación y Comunicación
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
LIL	Préstamo de Aprendizaje e Innovación
MC	Mesas de Concertación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
M&E	Monitoreo y Evaluación
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MTR	Revisión de Medio Término
PAD	Informe de Evaluación de Proyecto
PC	Coordinador de Proyecto
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDPIA	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos
POA	Plan Operativo Anual
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
PIU	Unidad de Implementación del Proyecto
SE-CONAPA	Secretaría Técnica de CONAPA
SETAI	Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TG	Grupo Técnico
TM	Gerente de Proyecto
ZF	Foro Zonal

Vicepresidente: David de Ferranti  
Director del País: Marcelo Giugale  
Director del Sector: John Redwood  
Líder del Equipo de Trabajo/Gerente de Tarea: Pilar Larreamendy

Perú

Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos

## ÍNDICE

	<b>No. Pag.</b>
<b>1. Datos del Proyecto .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Principales calificativos de desempeño .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Evaluación del objetivo de desarrollo y diseño, y de la calidad al inicio .....</b>	<b>2</b>
<b>4. Logro del objetivo y resultado .....</b>	<b>5</b>
<b>5. Principales factores que afectaron la implementación y el resultado .....</b>	<b>11</b>
<b>6. Sostenibilidad .....</b>	<b>14</b>
<b>7. Desempeño del Banco y el Prestatario .....</b>	<b>15</b>
<b>8. Lecciones Aprendidas .....</b>	<b>18</b>
<b>9. Comentarios del Socio .....</b>	<b>20</b>
<b>10. Información adicional.....</b>	<b>22</b>
<b>Anexo 1. Indicadores clave de desempeño/Matriz de registro.....</b>	<b>24</b>
<b>Anexo 2. Costo y financiamiento del proyecto .....</b>	<b>27</b>
<b>Anexo 3. Costos y beneficios económicos.....</b>	<b>29</b>
<b>Anexo 4. Insumos del Banco .....</b>	<b>30</b>
<b>Anexo adicional 8. Resumen del Informe de Culminación de Implementación del Prestatario .....</b>	<b>32</b>

<i>Identificación del proyecto:</i> P060499	<i>Nombre del Proyecto:</i> Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos
<i>Líder de Equipo:</i> Pilar Larreamendy	<i>Unidad TL:</i> LCCEC
<i>Tipo de ICR:</i> ICR Principal	<i>Fecha del Informe:</i> 8 de diciembre de 204

## 1. Datos del Proyecto

*Nombre:* Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos

*Número L/C/TF:* SCL-45360

*País/Departamento:* PERÚ

*Región:* América Latina y el Caribe

*Sector/Subsector:* Otros servicios sociales (63%); Administración del gobierno central (33%); Administración de gobierno subnacional (4%)

*Tema:* Pueblos indígenas (P); Servicios e infraestructura rural (S); Participación y compromiso ciudadano (S); Género (S); Reforma legislativa (S)

### FECHAS CLAVE

*PCD:* 23/11/1998

*Original*

*Real:* 01/03/2000

*Revisada/Presente*

27/02/2001

*Evaluación:* 19/04/1999

*MTR:*

15/10/2002

*Aprobación:* 10/02/2000

*Cierre:* 31/12/2002

30/06/2004

*Agencia prestataria/Implementación:* GOBIERNO DEL PERÚ/PROMUDEH

*Otros socios:*

### PERSONAL

#### Actual

#### En la evaluación

Vice-presidente

David de Ferranti

David de Ferranti

Director del País:

Marcelo Giugale

Isabel Guerrero

Director del Sector:

John Redwood

John Redwood

Líder de Equipo de ICR:

Pilar Larreamendy

Juan Martínez

Redactor Principal ICR:

Pilar Larreamendy;  
Francisco José Viteri-  
Romero

## 2. Principales calificativos de desempeño

(HS = Altamente Satisfactorio, S = Satisfactorio, U = Insatisfactorio, HL = Sumamente Probable, L = Probable, UN = Improbable, HUN = Sumamente Improbable, HU = Sumamente Insatisfactorio, H = Alto, SU = Significativo, M = Modesto, N = No Significativo)

*Resultado:* U

*Sostenibilidad:* UN

*Impacto sobre el Desarrollo Institucional:* N

*Desempeño del Banco: S*  
*Desempeño del Prestatario: U*

QAG (si está disponible)	ICR
<i>Calidad al inicio:</i>	S
<i>Proyecto en riesgo en cualquier momento:</i>	

### **3. Evaluación del objetivo de desarrollo y diseño, y de la calidad al inicio**

#### *3.1 Objetivo inicial:*

El objetivo del proyecto definido en el Informe de Evaluación del Proyecto (Documento de Evaluación de Proyecto PAD, Informe No. 19867-PE del 5 de enero de 2000) consistía en fortalecer a las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas para que pudiesen diseñar e implementar sub-proyectos de desarrollo comunitario, mejorar la articulación de sus propuestas y utilizar eficazmente los servicios que ofrecen el Estado y otros sectores de la sociedad civil promoviendo métodos innovadores a través de un proceso de “aprendizaje en la acción”. El proyecto buscaba alcanzar sus objetivos mediante: (a) el fortalecimiento de las capacidades organizativas, institucionales, técnicas y empresariales de las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas, así como de las entidades gubernamentales participantes; (b) la preparación de sub-proyectos de desarrollo comunitario basados en diseños participatorios y la organización de propuestas técnicas que contasen con los estudios necesarios de pre-inversión; (c) la implementación de sub-proyectos con financiamiento de las entidades financiadoras.

El diseño y objetivos del proyecto están de acuerdo con la estrategia del Banco que se desarrolla en el CAS para el Perú (07/22/97) de una metodología innovadora y participatoria sin precedente al momento del inicio del proyecto. El proyecto incluía cinco zonas piloto en diferentes zonas del país y una metodología de género para asegurar una participación activa de las organizaciones femeninas indígenas y afroperuanas en el fomento de su propio desarrollo.

#### *3.2 Objetivo revisado:*

N.A.

#### *3.3 Componentes originales:*

1. Fortalecimiento institucional de SETAI y de la Comisión Multisectorial de Asuntos Indígenas (CAI). Este componente financiaba los suministros y equipo de oficina, al personal del Grupo Técnico (TG), costos operativos, capacitación, estudios, talleres, el software del Sistema de Información Geográfica (SIG), e intercambios con otras instituciones que se dedican a la creación de capacidades de los pueblos indígenas y afroperuanos.

2. Creación de capacidades de las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanos. Este componente se diseñó para proporcionar capacitación a las comunidades indígenas sobre: (a) planificación, preparación, implementación y mantenimiento participatorios de sub-proyectos comunitarios; (b) gestión y administración financieras; (c) gestión de actividades empresariales y generadoras de ingresos; (d) patrimonio cultural, y (e) desarrollo de recursos humanos de la comunidad, incluyendo las áreas organizativa, técnica y legal.



3. Asistencia técnica y reformas legales. Bajo este componente el proyecto proporcionaría asistencia técnica para revisar el marco legal de los pueblos indígenas y financiar talleres de consulta para el desarrollo de dicho marco.

4. Campaña de información y concientización. Este componente proporcionaría capacitación en las entidades gubernamentales y de representantes de la sociedad civil con respecto a la cultura, derechos, problemas y propuestas de los pueblos indígenas y afroperuanos, además de programas de Información, Educación y Comunicación (IEC) en las cinco zonas piloto.

5. Sub-proyectos de desarrollo comunitario. Este componente financiaría: (a) estudios de factibilidad y pre-inversión; (b) preparación de propuestas técnicas; (c) reuniones entre las entidades gubernamentales como las OPD de PROMUDEH para acordar la asignación de recursos financieros; y (d) la identificación de proyectos comunitarios innovadores mediante un proceso participatorio de “aprendizaje en la acción” de acuerdo con el Manual de Operaciones.

6. Gestión de proyecto: Monitoreo y evaluación. Bajo este componente, el proyecto establecería los procedimientos de adquisiciones, desembolsos, contabilidad y finanzas gracias al financiamiento del contrato de capacitación y consultoría, y definiría el sistema de monitoreo para los sub proyectos de desarrollo comunitario y capacitación, incluyendo un análisis de impacto de género.

Los indicadores clave de rendimiento definidos en el PAD (19867-PE) comprenden indicadores de resultados cualitativos y cuantitativos. El monitoreo y las evaluaciones se limitaron a los informes de proyecto para todos los componentes.

#### *3.4 Componentes revisados:*

No se produjo cambios en los componentes iniciales del proyecto. Se introdujo una enmienda al acuerdo de préstamo el 5 de julio de 2002, cuando la entidad de implementación fue transferida de PROMUDEH a PCM. En octubre de 2002, durante la Misión de Evaluación de Medio Término, el Banco, el gobierno del Perú y representantes de los beneficiarios acordaron que el proyecto sería reestructurado y enmendado con el propósito de: 1) simplificar el desarrollo del proyecto reduciendo el número de componentes; y 2) permitiendo inversiones del proyecto en “iniciativas de desarrollo”, asignando el mayor monto del presupuesto del proyecto a este “nuevo componente”. Estas recomendaciones, que fueron respuesta a las solicitudes de los beneficiarios, permitirían que el proyecto se concentre en las prioridades nacionales y de los beneficiarios. El 05/12/2002 se postergó la fecha de cierre del proyecto hasta el 30 de junio de 2004 para llevar a cabo el rediseño del proyecto. En 2003 y 2004, la unidad de implementación del proyecto (PIU) se dedicó al rediseño del proyecto. Sin embargo, la reestructuración y rediseño nunca se llevaron a cabo por las razones que se menciona más adelante.

#### *3.5 Calidad al inicio:*

El ICR califica la calidad al inicio de moderadamente insatisfactoria. Los objetivos del proyecto eran consistentes con el CAS y las prioridades gubernamentales destinadas a reducir la pobreza extrema. El diseño del proyecto aprovechó un análisis sectorial en profundidad que se concentraba en las necesidades definidas por la misma población beneficiaria, así como de un análisis social llevado a cabo por un equipo de científicos sociales del Banco. El diseño del proyecto identificó cinco zonas rurales (afroperuanos, ashaninka-arahauaco, awajun wampis, aymara y quechua) para la intervención, tomando en cuenta criterios socioculturales que fueron definidos por los mismos grupos indígenas y afroperuanos mediante consultas.

Las actividades que se identificó para el financiamiento del proyecto eran relevantes ya que incluían las siguientes: crear capacidades para orientar y articular políticas de acciones multisectoriales que reforzaran la participación en el empoderamiento de las organizaciones beneficiarias que así podrían administrar su propio desarrollo. Algunas características del diseño del proyecto permitían identificar las demandas de los pueblos indígenas y afrodescendientes que básicamente concernían a la atención a los temas socioeconómicos y legales. Debido a que se trataba de un LIL, el tiempo de preparación fue más largo que lo normal.

La calidad al inicio fue insuficiente debido al supuesto que el proyecto se implementaría rápida y eficazmente a pesar de su enfoque innovador. En este aspecto, los principios básicos que no se planificó adecuadamente al inicio fueron: i) un enfoque amplio de las necesidades de desarrollo que se tendrían que financiar con el proyecto. Se planificó un número ambicioso de actividades para el periodo del proyecto, sin contar con indicadores claros para el rastreo de los avances y desarrollos; ii) suministro insuficiente de paquetes tecnológicos de creación de capacidades para permitir la capacitación e implementación a un mismo tiempo; iii) falta de un sistema definido para identificar los sub-proyectos que tendría que haber sido financiado por las agencias de cooperación y, en particular, la falta de un método para establecer alianzas efectivas con el Estado y otras organizaciones civiles; y iv) insuficiente atención a las debilidades institucionales.

Los riesgos identificados al inicio, es decir, la poca capacidad institucional y la incertidumbre acerca de la continuidad de los acuerdos institucionales, resultaron ser sumamente importantes durante toda la implementación y se mantuvieron los problemas debido a la inestabilidad del personal técnico y gerencial de la entidad ejecutora. Esto constituyó una falla del diseño del proyecto, aunque se trataba de un préstamo de aprendizaje e innovación con un enfoque “de aprendizaje en la acción” y “orientación a procesos”, el proceso de capacitación y participación que se siguió en la preparación no fue transferido durante la fase de implementación. La débil capacidad de implementación de la institución designada no debió subestimarse. A pesar de los arreglos institucionales que introdujeron tres administraciones sucesivas del gobierno del Perú, no se pudo asegurar mediante ellas la plena participación del sector público, ni de las comunidades y organizaciones para lograr una eficaz implementación y gestión del proyecto. Más aun, los cambios continuos en las instituciones y los acuerdos de implementación impidieron una participación apropiada y sostenida de los beneficiarios.

## **4. Logro del objetivo y resultado**

### *4.1 Resultados/Logro de objetivo:*

El resultado general del proyecto es insatisfactorio. El proyecto no logró alcanzar sus tres objetivos, es decir: a) fortalecer las capacidades organizativas, institucionales, técnicas y empresariales de los beneficiarios ni de las entidades gubernamentales involucradas; b) la preparación de sub-proyectos de desarrollo comunitario a partir de diseños participativos, y la organización de propuestas técnicas que contasen con los necesarios estudios de pre-inversión; y c) la implementación de sub-proyectos con financiamiento de las entidades de financiamiento.

El logro del objetivo de fortalecimiento de las capacidades organizativas, institucionales, técnicas y empresariales de las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas se logró sólo parcialmente. Una zona de las cinco zonas piloto, la ashaninka-arahuaco, recibió asistencia técnica y preparó un plan estratégico participatorio. El plan estratégico definió perfiles de proyectos, incluyendo actividades productivas, provisión de servicios públicos básicos y gestión de recursos naturales. En lo relacionado al fortalecimiento de las entidades gubernamentales, el proyecto no contó con un personal adecuado en la Secretaría Técnica que fuese responsable de la selección del equipo del proyecto y de la supervisión de su implementación. Esto dio como resultado demoras significativas en los procesos básicos de compras y desembolsos, a pesar de una participación continua e intensa del equipo del Banco para tratar de resolver sus problemas de capacidades. En el caso de la preparación de los perfiles de los sub-proyectos y los estudios de pre-inversión, durante la implementación del proyecto no se realizó ningún avance debido a las demoras mencionadas. En consecuencia, la implementación del sub-proyecto con el financiamiento proporcionado por otros donantes y/o instituciones gubernamentales no se llevó a cabo.

Debe señalarse que durante los dos primeros años de implementación del proyecto se dedicó mucho tiempo a resolver las exigencias administrativas y legales para la transferencia de PROMUDEH a PCM (11/2001-02/2003). En consecuencia, no se realizó ningún progreso en la implementación de las actividades del proyecto de involucrar y beneficiar a los pueblos indígenas y afro-descendientes. Esta demora dio como consecuencia la falta de confianza de las organizaciones indígenas y creó conflictos entre las organizaciones nacionales indígenas y la SE-CONAPA. La Revisión de Medio Término (MTR) de octubre de 2002 claramente identificó la necesidad de rediseñar el proyecto simplificando y reduciendo sus objetivos. Tras la MTR (2003-2004) el proyecto se concentró en efectivizar las inversiones del proyecto en las “iniciativas de desarrollo” de los beneficiarios y definir las alianzas necesarias con otras entidades gubernamentales para la canalización de los fondos (por ejemplo, FONCODES, el Fondo de Compensación y Desarrollo). Sin embargo, debido a todos los problemas mencionados, no se tuvo suficiente tiempo para reestructurar y producir la enmienda del proyecto. En consecuencia, se puede considerar que el proyecto en conjunto es insatisfactorio.

#### *4.2 Resultados por componentes:*

##### ***Componente 1. Fortalecimiento institucional de SETAI y de la Comisión Intersectorial de Asuntos Indígenas (CAI). US\$ 2,00 millones***

El logro del conjunto de este componente se califica como insatisfactorio. Su objetivo fue fortalecer la capacidad institucional del gobierno del Perú en la formulación y ejecución de políticas orientadas a asistir la implementación de proyectos para pueblos indígenas y afroperuanos. Estas políticas incluían el logro de acuerdos entre las entidades implementadoras y las organizaciones indígenas y afroperuanas; el logro de acuerdos entre SETAI y otras entidades del gobierno; la constitución de grupos técnicos de proyectos y coordinadores de zona en cinco zonas; la implementación de un sistema de control administrativo y contable; la realización de eventos de capacitación, y el diseño de un programa anual de trabajo para la Unidad de Implementación del proyecto.

Durante la implementación, el proyecto atravesó dos fases principales: la primera, del inicio hasta la MTR (10/2002), y la segunda (2003-2004) después de la MTR (octubre de 2002). En el primer periodo, las actividades específicas que se definió para el fortalecimiento de SETAI tuvieron un avance limitado, así como los acuerdos que se esperaba alcanzar entre las organizaciones de los beneficiarios y otras instituciones del estado para la planificación del desarrollo.

Durante la primera fase, el proyecto financió al grupo técnico central. Tres coordinadores de proyecto y seis especialistas zonales (afroperuano, ashaninka, aguaruna-huambisa, aymara, quechua sur y quechua sureste). Durante 2002, tras la disolución del SETAI y la creación de la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas Andinos y Amazónicos y Población Afroperuana (CONAPA), se produjo un cambio en los objetivos del componente para que apoyase el fortalecimiento de la nueva Secretaría Técnica de CONAPA (SE-CONAPA). Como consecuencia se produjo cambios en el personal técnico del proyecto. Durante la administración del SETAI, el proyecto financió siete consultores para la realización de tareas administrativas y contables; cinco consultores para los presupuestos estratégicos, planeamiento de compras y preparación del manual de operaciones del proyecto. A pesar del apoyo prestado por el proyecto a la creación de capacidades, la transferencia de los registros financieros de SETAI a PCM (SE-CONAPA) resultó más difícil de lo que se había previsto, teniendo por resultado la pérdida de las capacidades creadas durante el periodo. La principal dificultad fue la falta de coordinación entre ambas entidades (SETAI/PCM) para lograr efectivamente la transferencia de registros e información relacionados con la gestión del proyecto.

En la segunda fase de la implementación del proyecto después de la MTR (octubre 2002), la SE-CONAPA redefinió su programa de trabajo (2003-2004). El proyecto financió cinco consultorías para creación de capacidades de gestión, adquisiciones y finanzas, pero dicho fortalecimiento de capacidades tuvo resultados muy limitados debido a la falta de continuidad. El proyecto financió los servicios de dos consultores que actuaran como especialistas para dar orientación que permitiese incorporar la dimensión de desarrollo étnico en otras entidades del gobierno peruano. Este fue el caso de las tareas llevadas a

cabo por CONAPA con dos comisiones intersectoriales sobre educación y derechos de propiedad. A nivel regional, se llevó a cabo los cuatro foros zonales previstos (ZF) con participación de representantes de los pueblos indígenas y afroperuanos (afropueranos, aymara, ashaninka, awaruna-huambisa, quechua norte y quechua sureste). Los ZF coordinaron con las Mesas de Concertación los mecanismos creados por el gobierno del Perú para definir un diálogo nacional participatorio continuo de todos los peruanos que diese como consecuencia un impacto social nacional, y para coordinar iniciativas descentralizadas de desarrollo. Los especialistas de zona y el coordinador promovieron el proyecto a nivel local y participaron en los ZF. También apoyaron la recopilación de datos de campo para la Secretaría Técnica sobre temas socioeconómicos en las zonas en cuestión. Se consolidó los ZF como espacios locales de discusión y definición de prioridades de desarrollo con las organizaciones e instituciones de la zona. Sin embargo, hay poca evidencia de que los coordinadores de zona, junto con los cuatro especialistas (afroperuano, ashaninka, awaruna-huambisa, aymara, quechua norte y sureste) hayan mejorado sus capacidades para manejar el desarrollo de las comunidades.

Durante 2003 y 2004, la SE-CONAPA se dedicó a elaborar parte de los documentos necesarios para el rediseño de los proyectos, como el Manual de Operaciones y el Plan de Implementación del proyecto, pero su lenta actividad llevó a una pérdida de credibilidad entre los líderes de las organizaciones indígenas y afroperuanas. Surgieron entonces conflictos entre la Secretaría Técnica y la principal Organización Nacional Indígena porque esta última deseaba tener una mayor voz en la implementación del proyecto. Es importante señalar que los conflictos abiertos se produjeron principalmente entre la SE-CONAPA y las organizaciones indígenas. Aunque las organizaciones afroperuanas expresaron su preocupación sobre la demora en la implementación del proyecto, no cuestionaron el papel de la SE-CONAPA en el desarrollo. Por consiguiente, la agencia de implementación que tenía una capacidad limitada para hacer el seguimiento de las exigencias para la implementación del proyecto se vio inmersa en continuos conflictos que sustrajeron su atención de la implementación del proyecto.

***Componente 2. Creación de capacidades de las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas. US\$ 2,33 millones***

Este componente fue calificado en conjunto como marginalmente satisfactorio. El objetivo era proporcionar capacitación para la planificación y gestión del desarrollo comunitario participatorio, incluyendo diagnósticos y planes de desarrollo; para la creación de cinco foros zonales, para la implementación de diagnósticos de capacitación; y para la implementación de talleres de capacitación para los líderes indígenas y afroperuanos.

A su culminación, el proyecto solamente había apoyado un programa participatorio de planificación y capacitado al grupo étnico indígena ashaninka para que elaborase un plan de desarrollo. El proyecto preparó una metodología participatoria para los planes de desarrollo pero enfrentó dificultades para replicar dicha metodología innovadora en las zonas restantes en el periodo designado para implementación del proyecto. Se creó seis Foros Zonales en las zonas piloto, mediante un proceso participatorio. Los Foros constituyeron un espacio para promover un diálogo descentralizado acerca de las exigencias de desarrollo de los

pueblos indígenas y afroperuanos (ver Componente 1, página 5). El proyecto financió talleres de capacitación en la zona ashaninka que dieron como resultado diagnósticos comunitarios y planes de desarrollo participatorio. Así como seis talleres para la creación de comités de gestión en cada uno de los Foros Zonales.

En este componente, como parte del rediseño del proyecto que se propuso, el plan debía llevar a cabo la implementación de algunos de los sub-proyectos identificados durante la planificación participatoria. Sin embargo, el proyecto no logró definir completamente los acuerdos de gestión e institucionales para la implementación de los sub-proyectos, ni establecer el acuerdo que se necesitaba con otras organizaciones del Estado para implementar el rediseño del proyecto.

### ***Componente 3. Asistencia técnica y reformas legales. US\$ 0,41 millones***

La implementación de este componente se consideró insatisfactoria. Este componente se dirigió a proporcionar asistencia técnica y para las reformas del marco legal que permitiesen asegurar la participación de los beneficiarios. Las actividades para estos objetivos consistieron en: (i) definir propuestas de las normas legales en consultas con los pueblos indígenas; (ii) llevar a cabo talleres sobre cuestiones legales; (iii) definir un borrador del marco legal y presentarlo al Congreso; (iv) introducir procedimientos administrativos adaptados a las demandas de los pueblos indígenas; (v) crear comités interinstitucionales para la revisión del marco legal, y (vi) establecer la asistencia técnica y de consultoría para la revisión de las normas legales.

Sólo se llevó a cabo con apoyo del proyecto una consulta nacional con los líderes de los pueblos indígenas y afroperuanos para redactar una reforma legal sobre los derechos de los indígenas y afroperuanos (Anteproyecto de Ley para los Pueblos Indígenas y Afroperuanos). Sin embargo, las reformas legales propuestas no habían pasado por el Congreso al término del proyecto. La principal razón de los resultados limitados de este componente fue el enfoque vertical prevaleciente en el gobierno peruano con respecto a cuestiones de desarrollo, en contraste con las exigencias de los beneficiarios de un enfoque más participatorio y de empoderamiento.

Además, el componente enfrentó problemas al tratar de sistematizar las experiencias sobre reformas legales con el apoyo de asistencia técnica que no había sido específicamente diseñada desde el inicio del proyecto. Los consultores especializados en derecho indígena (2), y sobre cuestiones legales (5) financiados por el proyecto, no proporcionaron una orientación clara sobre la manera de llevar a cabo las reformas legales. El proyecto no logró alcanzar sus expectativas para este componente, principalmente debido a una falta de capacidades locales de los consultores y especialistas que pudiesen apoyar en una reforma legal participatoria concentrada en derechos de los grupos étnicos, como solicitaron los principales actores durante la preparación del proyecto y en consultas durante su diseño. Este componente dependía en gran medida de la voluntad política y del apoyo del gobierno en un marco propicio que resultó estar más allá del ámbito del proyecto.

### ***Componente 4. Campaña de información y concientización. US\$0,29 millones***

La calificación de este componente es altamente insatisfactoria. Este componente se concentró en fomentar la percepción del gobierno y la sociedad civil sobre los derechos y cultura de los pueblos indígena y afroperuano.

Su implementación fue prevista mediante talleres para representantes del gobierno y para los comités técnicos zonales que llevaban a cabo talleres sobre información, educación y comunicaciones (IEC). Durante la implementación, este componente no logró elaborar un programa integral de creación de consensos ni una metodología operativa en colaboración con las partes interesadas. El proyecto subestimó el tiempo necesario para crear métodos replicables de los talleres con audiencias e intereses tan diferentes como los de los representantes del Estado y los diversos miembros de las comunidades. El proyecto apoyó la creación de Foros Zonales que presentaron iniciativas a nivel local para la organización de los proyectos clave de las partes interesadas y que suscitaron el interés de las agencias de desarrollo. Sin embargo, estas iniciativas fueron dispersas.

La incapacidad de la SE-CONAPA para responder a las prioridades formuladas por las comunidades llevaron a la desconfianza y fuertes desavenencias que el componente de información y concientización no logró resolver en absoluto.

***Componente 5: Sub-proyectos de desarrollo comunitario. US\$1,21 millones***

Los resultados de este componente se calificaron como sumamente insatisfactorios. Este componente había previsto las siguientes actividades para lograr sus objetivos: (i) realización de talleres de estudios de pre-inversión; (ii) acuerdos con otras instituciones del gobierno y cooperación con agencias internacionales para la implementación del proyecto; y (iii) implementación de proyectos de las comunidades. El proyecto financió un plan de desarrollo en una Zona de las cinco previstas, que incluyó una lista de sub-proyectos prioritarios. Sin embargo, los estudios de pre-inversión de estos sub-proyectos no se llevaron a cabo y los sub-proyectos no se implementaron.

En el periodo posterior a la MTR, el rediseño del proyecto incluyó sub-proyectos sujetos a la inversión realizada por el proyecto y no la de otros donantes. Sin embargo, no se definió ni los acuerdos institucionales para la canalización de los fondos a las comunidades, ni los retornos financieros de los sub-proyectos. Debido a que la definición de la canalización de fondos y del financiamiento disponible era un insumo vital para las actividades, la ausencia de un mecanismo financiero operativo obstaculizó la implementación de los sub-proyectos así como las relaciones con otras instituciones.

***Componente 6: Gestión, monitoreo y evaluación del proyecto. US\$0,41 millones***

Los resultados de este componente se califican insatisfactorios. Este componente programó las siguientes actividades para el apoyo al logro de sus objetivos: (i) creación de un sistema de adquisiciones, desembolsos y contabilidad de acuerdo con los procedimientos del Banco, (ii) creación de un modo de monitoreo y evaluación (M&E) cualitativo.

La gestión del proyecto creó un sistema de adquisiciones, desembolsos y contabilidad según los estándares técnicos exigidos. El proyecto preparó Planes Anuales de Operaciones

que incluían ejecución presupuestal. El proyecto apoyó una revisión forma de los planes Anuales de Implementación de Proyectos (POA) y la nota técnica sobre monitoreo. Durante el último año de implementación del proyecto, el equipo del proyecto mejoró su conocimiento de los sistemas de gestión y adquisiciones del Banco, pero las demoras en todas las demás áreas les impidieron ponerlo en práctica, excepto para transacciones de menor cuantía. Sin embargo, aunque se logró este objetivo, se necesitaba mayor capacitación, lo que no se logró durante la implementación del proyecto y, por lo tanto, al cierre del proyecto, la capacidad de gestión seguía siendo insuficiente.

Con respecto a la creación del monitoreo participatorio cualitativo, debido a que las actividades programadas en otros componentes no llegaron a iniciarse, el sistema de monitoreo cualitativo para la evaluación de las capacidades de los beneficiarios que se programó como parte de este componente, tampoco se estableció. Aunque el rediseño del proyecto comportaba un sólido sistema de M&E, este programa, como los demás, se demoró sustantivamente y a la fecha de cierre del proyecto no había sido implementado.

#### *4.3 Valor actual neto, Tasa económica de retorno:*

N.A.

#### *4.4 Tasa financiera de retorno:*

N.A.

#### *4.5 Impacto sobre el desarrollo institucional:*

El impacto del proyecto sobre el desarrollo institucional fue muy modesto a pesar de lo cual dio como resultado la promulgación de un Decreto Presidencial para la creación de una institución autónoma e independiente para el desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos. A pesar del impacto limitado del proyecto, la creación de dicha institución no habría sido posible sin la contribución del proyecto para definir la importancia y peculiaridades de los pueblos indígenas y afroperuanos y para incorporarlos en la agenda pública. El gobierno del presidente Toledo creó la CONAPA para subrayar la importancia de la agenda indígena. Sin embargo, es importante señalar que para incorporar las perspectivas de los pueblos indígenas y afroperuanos a la agenda pública, este organismo tuvo que sufrir las dificultades típicas de una nueva institución. En particular, enfrentó suficiente gestión que dio lugar a conflictos entre el gobierno peruano y las organizaciones indígenas (por ejemplo, con COPPIP, AIDSESP), El proyecto también tenía como objetivo desarrollar la capacidad institucional de las organizaciones indígenas para tratar con los entes gubernamentales. Aunque su impacto fue muy limitado, el proyecto apoyó la formalización de espacios de diálogo entre los pueblos indígenas y afroperuanos de un lado, y el gobierno del Perú, al tiempo que incrementaba la percepción de la sociedad civil sobre los problemas que limitaban el acceso del sector a las oportunidades de desarrollo. Un ejemplo de dichos espacios fueron los Foros Zonales (ZF).

Durante la implementación se demostró que para que una institución innovadora funcione se necesita un determinado tipo de gestión y personal técnico, así como suficiente tiempo para crear capacidades durante la etapa de diseño del proyecto. En el caso de PDPIA, como



se menciona en otras secciones (ver secciones 3.1 y 4.2), la implementación del proyecto también puso en evidencia que una institución a cargo de la implementación del desarrollo participatorio para los pueblos indígenas y afroperuanos debe prepararse para operar de manera descentralizada y dedicar tiempo y capacidad técnica de alto nivel.

## **5. Principales factores que afectaron la implementación y el resultado**

### *5.1 Factores fuera del control del gobierno o la agencia de implementación:*

El proceso de transición a un gobierno democrático y la necesaria reconstrucción de la autoridad del poder ejecutivo demoraron significativamente el inicio de la implementación del proyecto y tuvieron efectos adversos sobre el cumplimiento con el calendario acordado en el Acuerdo de Préstamo. Un factor fundamental fue la inestabilidad política del país a partir del año 2000. Desde la aprobación del PDPIA hasta la actualidad se han sucedido tres gobiernos consecutivos.

El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos (PDPIA) se diseñó e implementó bajo tres gobiernos diferentes. Se inició con el presidente Fujimori (01/2000) entró en vigencia durante el gobierno transitorio del presidente Paniagua (02/2001) y comenzó a implementarse durante el gobierno del presidente Toledo (01/2001). Su implementación fue aprobada en el marco de la Comisión Multisectorial de Asuntos Indígenas (CAI) y la Secretaría Técnica de asuntos indígenas (SETAI). Las dos entidades fueron creadas en el 2001 como parte del Ministerio de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). En octubre de 2001, cuatro meses después de la entrada en vigencia, se creó la Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas, Andinos y Amazónicos y Poblaciones Afroperuanas (CONAPA) en sustitución de la SETAI. En octubre de 2001, el proyecto fue transferido de la SETAI a la Secretaría Técnica de la CONAPA. La SE-CONAPA pasó a formar parte de la presidencia del Consejo de Ministros (PCM) lo que requirió la aprobación del Congreso que se logró en octubre de 2002.

### *5.2 Factores normalmente sujetos a control del gobierno:*

Factores que afectaron negativamente la implementación del proyecto: A pesar de sus mejores intenciones, el gobierno peruano no logró crear la estructura organizativa ni los sistemas de gestión necesarios para una adecuada implementación del proyecto. Estos factores incluyeron: (i) el número de contrapartes institucionales y personal técnico (cuatro coordinadores en dos años); y (ii) la falta de claridad de los roles de las instituciones para la implementación de las políticas relacionadas con la promoción, inclusión y desarrollo de las comunidades indígenas y afroperuanas.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto contaba con tres contrapartes institucionales que operaban como agencias ejecutoras. Del 2001 al primer semestre de 2003, la frecuente rotación del personal y el número de contrapartes institucionales obstaculizaron la implementación del proyecto. Durante 2003, la relación entre CONAPA y algunas de las principales organizaciones indígenas se enrareció como consecuencia de: (i) la ambigüedad de la agenda de CONAPA que les impedía dedicar suficiente tiempo y atención al proceso

de participación que requería el proyecto; (ii) la mala coordinación entre las organizaciones de los beneficiarios, lo que llevó a un impase y a la decisión del Banco en cumplimiento de la OP 4.20, de exigir un diálogo entre el gobierno del Perú y las diferentes organizaciones antes de continuar con las actividades del proyecto. El propósito de este diálogo era generar consenso y confirmar si se podía alcanzar los acuerdos necesarios para la futura implementación del proyecto. A fines de 2003 finalmente se llegó a una solución. El diálogo confirmó que un gran número de las organizaciones indígenas y de afroperuanos, particularmente a nivel de bases, apoyaban la continuación de la implementación del proyecto.

El proyecto no logró constituir las capacidades técnicas y de gestión necesarias. Más aun, en julio de 2003 el gobierno dictó una serie de medidas complementarias que impusieron límites estrictos al gasto público (Ley No. 28034). Esto dio como consecuencia la suspensión de las contrataciones de nuevo personal para las entidades públicas y, como consecuencia, el proyecto no pudo contratar al Coordinador del Proyecto ni a los consultores que se necesitaba para completar el personal de la Unidad Técnica del proyecto. Tampoco se pudo culminar la adquisición de los bienes para la implementación de las oficinas zonales previstas. Todos estos factores y la sostenida debilidad institucional contribuyeron a que el Banco tomase la decisión de no postergar la fecha de cierre del proyecto.

Durante 2004 hubo factores importantes que tuvieron un significativo impacto negativo en el logro del rediseño del proyecto. Los líderes indígenas formularon diversas acusaciones contra CONAPA y su implementación y contra el proyecto, que fueron diseminados por los medios de prensa y la televisión. Durante el segundo trimestre de 2004, estas acusaciones llevaron a una serie de investigaciones del gobierno peruano (por la Contraloría General de la República, una Comisión del Congreso, la Comisión de Asuntos Indígenas y Amazónicos, entre otras) que sobrepasaron la capacidad del equipo de responder y desviaron la atención del personal del proyecto de los requisitos del mismo.

### *5.3 Factores generalmente sujetos al control de la agencia de implementación:*

Hubo varias debilidades de implementación que redujeron el impacto potencial del proyecto, entre las que se cuenta: (a) la falta de una interpretación adecuada de los objetivos del proyecto, especialmente en relación a su marco operativo participatorio, lo que dio como resultado una baja participación de los posibles beneficiarios; (b) experiencia inadecuada en los requisitos operativos para proyectos de desarrollo y políticas participatorias de pueblos indígenas y afroperuanos; (c) conflicto de roles y responsabilidades entre los diferentes actores gubernamentales; (d) conocimiento y capacidad limitados para aplicar las normas del Banco referentes a implementación de proyectos; y (e) demoras innecesarias durante el rediseño del proyecto.

PROMUDEH y PCM, en los cuales se encontraban las unidades de implementación del proyecto (UPI), carecían de las herramientas estratégicas operativas y de gestión, lo que tuvo un impacto negativo sobre la implementación del proyecto. Estas limitaciones incluían: (i) la preparación de contratos con objetivos superpuestos; (ii) monitoreo ineficaz

de la implementación del Plan Operativo; (iii) demoras en las adquisiciones debidos a cambios de la estructura institucional en la cual operaba el proyecto. Además, existía una mala jerarquización que separaba a la Unidad Técnica del proyecto de la Unidad Ejecutora Presupuestal, lo que dio como consecuencia malos resultados desde el punto de vista cualitativo; (iv) una alta rotación de personal técnico y administrativo. Ello también obstaculizó el logro de ciertas condiciones para la reestructuración del proyecto como: la formulación oportuna del Manual de Operaciones, la definición de la entidad para canalizar los fondos de los sub-proyectos, y la determinación de los criterios para la asignación de fondos entre los beneficiarios.

Los estados financieros de 2001 y 2002 cumplen con los formatos que exige el Banco. Los montos muestran que los fondos recibidos coinciden con los registros del Banco y las notas de los estados financieros proporcionan la información exigida por los Lineamientos del Banco y se sujetan a los estándares contables aceptados. La Secretaría Ejecutiva de CONAPA también preparó los estados financieros exigidos por el Banco de acuerdo con los Estándares Internacionales de Auditoría. Al momento de concluir el ICR, la auditoría para los años 2003 y 2004 estaba en curso.

Los auditores se han abstenido de expresar una opinión sobre los estados financieros del proyecto para 2001 y 2002 (fuentes y usos de fondos, inversiones acumuladas, Declaración SOE y Declaración SA), debido a ciertas limitaciones del alcance de la auditoría. Los auditores llegan a la conclusión de que PROMUDEH y PCM no cumplieron con los términos del acuerdo y las leyes y normas vigentes principalmente debido a deficiencias en los procedimientos de adquisiciones, uso inadecuado de fondos de crédito e incumplimiento con los acuerdos financieros. Los auditores informan de la existencia de serias deficiencias de control interno que han afectado la capacidad del proyecto para preparar los estados financieros y administrar los fondos del proyecto.

Desde abril de 2004, el Departamento de Integridad Institucional del Banco Mundial ha estado examinando denuncias de corrupción que fueron propaladas por los medios de comunicación locales. Esta revisión se encuentra todavía en marcha. El inicio de la revisión no implica una sugerencia de que se haya malversado fondos del Banco. Al culminar la investigación, el Banco comunicará sus resultados al gobierno del Perú y determinará si es necesario recomendar alguna acción administrativa.

#### *5.4 Costos y financiamiento:*

No se produjo cambios significativos en los costos del proyecto. La adquisición de bienes y servicios no demandó incrementos de precio. También es necesario señalar que en el diseño original del proyecto se programó la adquisición de bienes para el proyecto por un valor que no debía exceder US\$40.000,00. En la misión inicial de supervisión del Banco Mundial que se realizó en julio de 2001, se consideró necesario aumentar el monto de la categoría de adquisición de bienes a US\$100.000,00 mediante la respectiva Carta de No Objeción. No se produjo demoras en las solicitudes de pago y desembolso por parte del Banco Mundial. El gobierno del Perú cumplió con su obligación de proporcionar los fondos de contrapartida fijados en el Acuerdo de Préstamo. Sin embargo, la extensión debía permitir la

reestructuración del proyecto. El proyecto cerró el 30 de junio de 2004 después de una extensión.

## **6. Sostenibilidad**

### *6.1 Sustentación de la calificación de sostenibilidad*

En el diseño del proyecto no se consideró la sostenibilidad del mismo, sino más bien que se trataba de un proceso de “aprendizaje en la acción”. Los resultados en planeamiento del desarrollo fueron limitados y no se contó con instancias de sostenibilidad durante la implementación de sub-proyectos. Si bien sólo se alcanzó un éxito muy modesto en la articulación de la oferta de servicios sectoriales del Estado para satisfacer las demandas de los pueblos indígenas y afroperuanos, el proyecto introdujo el área específica del desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos como parte del proceso de descentralización mediante la alianza de los Foros Zonales (ZF) con las Mesas de Concertación.

Aunque el desempeño del proyecto no satisfizo las expectativas generales, el proyecto sí logró colocar la agenda de los pueblos indígenas y afro-descendientes en las diferentes ramas del gobierno. Debido a los muchos años de marginalización de estas poblaciones, tal hecho puede considerarse como un cambio significativo en la agenda de inclusión del Perú. La marginalización histórica de los pueblos indígenas y afroperuanos ha dado como consecuencia la falta de instituciones gubernamentales adecuadas y de procedimientos y mecanismos operativos para tal agenda de desarrollo. Por consiguiente, el Banco y el Gobierno deben de mantener su compromiso para responder a las necesidades definidas independientemente por estas comunidades.

A partir de las lecciones que se ha aprendido y de los nuevos esquemas institucionales en marcha, es probable que las futuras intervenciones para el desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos enfrenten una mayor probabilidad de éxito. Después de la fecha de cierre del proyecto, se ha observado un persistente interés del gobierno del Perú que ha comenzado a desarrollar una propuesta para la constitución de un organismo público descentralizado que se denominaría Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA). Sin embargo, todavía no está claro si dicho organismo cumpliría la función fundamental de determinar los criterios normativos y técnicos para la ejecución de políticas públicas dirigidas a las poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas. Ello tendría como objetivo asegurar el desarrollo de las políticas pertinentes y asegurar su correcta aplicación.

### *6.2 Arreglo de transición hacia operaciones regulares:*

El gobierno del Perú se ha comprometido a sistematizar las lecciones obtenidas del PDPIA y utilizarlas como guía para ayudar a definir los nuevos y adecuados acuerdos institucionales, evitando repetir errores pasados, y reforzando la participación para lograr un desarrollo inclusivo entre comunidades indígenas y afro-descendientes.

Una lección derivada del PDPIA es que los nuevos acuerdos institucionales requieren una capacitación sostenida tanto en mecanismos como herramientas de gestión y de carácter técnico. También es importante señalar que los nuevos proyectos requieren desarrollar métodos y herramientas de capacitación y creación de capacidades con anticipación para asegurar la inclusión de las organizaciones de los beneficiarios. Se ha realizado esfuerzos para evitar los errores del pasado: (i) reforzando el proceso de consulta para el desarrollo de proyectos que tengan como objetivo los pueblos indígenas y afroperuanos; (ii) identificando mecanismos efectivos para la transferencia de recursos financieros a las comunidades beneficiarias mediante un enfoque operativo descentralizado; (iii) evitando un enfoque vertical descendente del desarrollo, y de definiendo claros mecanismos de asociación con otras partes interesadas importantes para el desarrollo.

## **7. Desempeño del Banco y el Prestatario**

### **Banco**

#### *7.1 Préstamo*

El desempeño del Banco en lo concerniente a la identificación, preparación y evaluación del proyecto fue parcialmente satisfactorio. El Banco se desempeñó apropiadamente en el apoyo a las decisiones de diseño: (i) el proyecto se diseñó para dar cuenta de una clara necesidad de desarrollo y de acuerdo con el CAS; (ii) el Banco cooperó con el gobierno para definir las necesidades de desarrollo adoptando un enfoque de análisis sectorial y definiendo las zonas de intervención; (iii) el Banco organizó misiones integrales de campo de por lo menos ocho miembros, que contaron con capacidad de análisis financiero como desarrollo comunitario, operaciones, y aspectos económicos, sociales e indígenas. El Banco preparó un plan de trabajo detallado para la implementación. Se revisó a cabalidad los términos de referencia de los principales informes. Sin embargo, puede sostenerse que una preparación tan prolongada no era consistente con la filosofía de un LIL y que muchas de las actividades podrían haberse llevado a cabo durante las fases de preparación del proyecto.

Las deficiencias en el rendimiento del Banco durante la fase del otorgamiento del crédito se debieron principalmente, a pesar del apoyo técnico proporcionado, a que el Banco subestimó los desafíos que enfrentaba debido a la falta de una institución y equipos de contrapartida con suficiente experiencia y conocimiento. Ello hizo que el Banco fuera excesivamente optimista e insuficiente eficaz en diferentes instancias. A pesar del largo proceso de diseño del LIL, el proyecto adoleció de las siguientes deficiencias: (a) debió haber adoptado un enfoque mucho más sencillo en la implementación de los sub-proyectos y tomado en cuenta un número reducido de componentes para facilitar su implementación; el diseño sufrió de exceso de ingeniería y complejidad en este instrumento; (b) debió haberse recomendado que, en vista del enfoque técnico innovador del proyecto, un periodo de dos años era demasiado corto para la implementación del mismo; (c) el contexto político, si bien se identificó como posible riesgo desde el inicio del proyecto, resultó ser un desafío mayor que lo esperado, y por tanto los mecanismos de mitigación propuestos resultaron insuficientes. La inestabilidad política del Perú se reflejó en los diversos cambios ocurridos como la sucesión de tres primeros ministros durante la implementación del proyecto mientras estuvo a cargo de la PCM; (d) aunque en la preparación y evaluación se

identificó que los programas del gobierno peruano podrían adoptar una perspectiva vertical, descendente y paternalista, no se contó con mecanismos de mitigación apropiados; y (e) las actividades relacionadas con las reformas legales y de política, y los mecanismos con que se debía contar, resultaron insuficientes dada la complejidad del contexto político. La propuesta para rediseñar el proyecto que no se materializó en último término, podría haber sido más apropiada.

El desempeño del Banco en la evaluación también fue sólo parcialmente satisfactorio. La misión de evaluación del Banco fue realizada por un equipo que incluyó un grupo con diversas habilidades en conjunto. El compromiso del gobierno fue bien evaluado y documentado. Las capacidades de adquisiciones y gestión financiera fueron objeto de una revisión apropiada. Se examinó igualmente todas las políticas relevantes de salvaguarda, las mismas que fueron discutidas a cabalidad y acordadas con el gobierno. Una extensa revisión de los aspectos sociales formó parte de la preparación del proyecto, y se realizaron estudios para contar con información sobre diversos temas. Se llevaron a cabo consultas para orientar al gobierno del Perú sobre la implementación y se formularon recomendaciones para contribuir a mejorar el marco de formulación de políticas, al tiempo que se distribuyeron estudios entre las principales partes interesadas. La continuidad desde la identificación hasta la evaluación fue significativa. Sin embargo, la evaluación fue sólo parcialmente satisfactoria debido a que, a pesar del apoyo técnico que se proporcionó en su momento, no orientó apropiadamente la implementación por parte del Banco y del gobierno del Perú, ni se basó en el conocimiento compartido entre el Banco y las unidades ejecutoras gubernamentales.

## *7.2 Supervisión*

La supervisión durante los dos primeros años fue continua y llevada a cabo por el personal de campo de la oficina de Lima, pero no se identificó con suficiente anticipación las debilidades del proyecto, especialmente la capacidad de implementación, la misma que se fue degradando debido a los cambios institucionales que afectaban la implementación del proyecto. Estos temas fueron examinados en la MTR de octubre de 2002, quince meses después de inicio del proyecto. La gestión de campo por parte del Banco no fue suficientemente adecuada y careció de las capacidades de gestión que hubieran permitido contar con los mecanismos operativos necesarios para poner en marcha el innovador enfoque de este LIL. Ello se hizo evidente cuando faltaba menos de un año para culminar el proyecto. Para mitigar esta situación y aceptando la necesidad de que los pueblos indígenas y afroperuanos requirieran apoyo, se prolongó el proyecto durante dos años más, previéndose un plan para su reestructuración. Durante el siguiente periodo, de 12/2002 a 06/2004, el Banco y la SE-CONAPA cooperaron infatigablemente para efectivizar el nuevo diseño del proyecto, el mismo que sin embargo no logró ser reestructurado.

El Banco cumplió con los requisitos formales de supervisión durante la mayor parte de la implementación del proyecto. Dio respuesta oportuna y envió cartas de acción respondiendo a solicitudes, y llevó a cabo las revisiones de post-adquisición y financiera. En 2002, el acuerdo logrado entre el gobierno del Perú, los beneficiarios y el Banco, permitió iniciar el rediseño del proyecto con vistas a simplificarlo y a adecuarlo a las

necesidades de la comunidad. El equipo del proyecto dentro del banco reforzó la frecuencia y contenido del apoyo prestado a la unidad implementadora del equipo del gobierno del Perú.

Entre enero y junio de 2003, el Banco proporcionó consistentemente su apoyo al gobierno del Perú para que cumpliera con los pasos necesarios destinados a la reestructuración del proyecto y la enmienda del acuerdo legal. En este semestre, el Banco organizó 35 sesiones de trabajo con el equipo de la unidad de implementación del proyecto (PIU). Entre junio de 2003 y junio de 2004, gracias al sólido compromiso del Banco se realizó diez visitas de campo con varios equipos importantes destinadas a apoyar a la unidad de implementación. La mayor parte de las misiones incluyeron al Líder del Sector y, ocasionalmente, al Director de País.

### *7.3 Desempeño global del Banco*

El desempeño global del Banco fue parcialmente satisfactorio. El proyecto atravesó dos fases de supervisión: antes y después de la MTR (10/2002). En el primer periodo, las misiones incluyeron supervisión local y monitoreo permanente de las actividades del proyecto. En el segundo periodo, se intensificó la supervisión para manejar las etapas cruciales en las que era esencial lograr la reestructuración. En esta última etapa se realizaron sesiones de trabajo con el Director de País y el Líder del Sector prestó su apoyo intenso, realizándose reuniones frecuentes a los más altos niveles de gobierno. En este mismo periodo, a pesar de los cambios en el TM y en la supervisión cotidiana, junto con la participación de altos funcionarios del gobierno y de la administración del Banco, las acusaciones contra CONAPA dieron como resultado el cierre del proyecto el 30/06/2004 sin más extensiones posibles para permitir la revisión del PDPIA y sacar lecciones para comenzar nuevamente. En ese momento (marzo de 2004) los factores políticos externos que afectaban el proyecto eran graves, y a pesar de la solicitud del gobierno del Perú de posponer la fecha de cierre del proyecto en una segunda oportunidad, la administración del Banco decidió cerrar el proyecto.

### **Prestatario**

#### *7.4 Preparación*

El desempeño del prestatario para la preparación del proyecto se calificó como satisfactorio.

#### *7.5 Desempeño del gobierno en la implementación:*

El desempeño del gobierno durante la implementación fue insatisfactorio. A pesar del esfuerzo de los funcionarios gubernamentales durante los dos primeros años de implementación del proyecto, el PDPIA no recibió apoyo adecuado. De un lado la inestabilidad asociada con los cambios institucionales, la carencia de un equipo técnico calificado y las pocas capacidades gerenciales, constituyeron factores críticos que tuvieron un impacto negativo sobre las actividades de implementación. De otro lado, la limitada participación de las organizaciones indígenas y afroperuanas debilitó el sentido de pertenencia del proyecto, llevando a resultados adversos y la expresión de animosidad y desconfianza por parte de las principales organizaciones indígenas.

A pesar de los resultados insatisfactorios del proyecto, el gobierno del Presidente Toledo sigue convencido de la necesidad de llevar adelante la agenda de los pueblos indígenas y afroperuanos durante los próximos dos años y ha expresado su interés en contar con el apoyo del banco.

#### *7.6 Unidad de implementación*

La Unidad ejecutora del proyecto (PIU) atravesó muchos cambios de personal, así como del número de instituciones involucradas, dando como resultado numerosos cambios de personal técnico y obstaculizando un enfoque técnico apropiado. Las fuertes críticas que recibió la PIU de las organizaciones indígenas debido a la falta de participación obligaron al gobierno a llevar a cabo nuevas consultas con las principales organizaciones nacionales sobre la conveniencia de continuar con el proyecto. Estas consultas no se realizaron oportunamente. El desencanto con el proyecto que manifestaron los líderes de los pueblos indígenas y afroperuanos se debió a la demora en alcanzar resultados y a que, sin una enmienda que permitiese las inversiones en los sub-proyectos, era imposible realizar las inversiones. Es importante señalar que durante la misión del ICR las partes principales involucradas en el proyecto manifestaron, en repetidas oportunidades, al equipo de evaluación que los permanentes cambios en el personal de la unidad ejecutora daban como resultados inestabilidad y falta de continuidad.

#### *7.7 Desempeño global del prestatario*

A pesar de los esfuerzos de los funcionarios gubernamentales, el desempeño del prestatario se considera insatisfactorio, debido a los factores antes mencionados que afectaron negativamente la operación en conjunto.

## **8. Lecciones Aprendidas**

**1. El prediseño y diseño de este tipo de proyecto debe de recopilar información apropiada y validada.** El PDPIA mostró que la mayor parte de la fase de implementación se dedicó a la producción de instrumentos que no fueron definidos al momento del diseño pero que eran indispensables para la realización para las actividades. Los instrumentos en cuestión son los siguientes: una metodología de planificación estratégica con un enfoque participatorio; un paquete de capacitación de los interesados validado como proyecto piloto y que fuese replicable; un manual de operaciones; un mecanismo para canalizar los fondos del préstamo y la determinación de los criterios de asignación de fondos a los beneficiarios. Se consideró que debido a que se trataba de un LIL, la producción de los instrumentos mencionados era parte del proceso de “aprendizaje en la acción”. Sin embargo, se mostró que la falta de estos instrumentos afectó el ritmo de implementación del proyecto aunque la posposición de la producción de dichos instrumentos hasta la fase de implementación tampoco habría sido eficaz para fortalecer la capacidad de la agencia ejecutora o de los beneficiarios. Haber contado con estos instrumentos desde la etapa de diseño habría facilitado la ejecución del proyecto. Habría sido aconsejable invertir algunas de las actividades de preparación e incluir el aprendizaje y desarrollo de los instrumentos mencionados como parte de la preparación.

**2. Los proyectos destinados a los grupos indígenas y afroperuanos deben ser de diseño sencillo.** El PDPIA demostró que la inclusión de múltiples objetivos hacía más compleja la



implementación. Si bien el propósito del proyecto era fortalecer la capacidad del beneficiario y las entidades del gobierno peruano responsables de la agenda de desarrollo, ello no puede lograrse sin la asistencia de equipos técnicos calificados. El proyecto no contaba con un equipo apropiado, hecho que se hizo más complejo debido a la dificultad del diseño, lo que a su vez obstaculizó significativamente la ejecución y condujo a continuas demoras operativas. Además, se mostró que las demoras causaron falta de confianza entre los beneficiarios y conflictos entre determinadas organizaciones y el proyecto. Un diseño sencillo, con objetivos claramente identificados, había facilitado la ejecución y permitido lograr mejores resultados de apoyo a la creación de capacidades.

**3. Las actividades de los proyectos destinados a los grupos indígenas y afroperuanos deben incluir una respuesta efectiva y ágil para la inversión comunitaria.** El enfoque del LIL fue principalmente la creación de capacidades para el desarrollo comunitario con la expectativa de que las inversiones gubernamentales permitirían financiar los proyectos propuestos por las comunidades. El PDPIA confirmó que, para los beneficiarios, las inversiones en los sub-proyectos constituyen una demanda prioritaria. Los proyectos cuyos beneficiarios han sido marginalizados históricamente deben dar respuestas rápidas y contar con mecanismos y metodologías sencillas que aseguren el acceso de los beneficiarios a las inversiones. El PDPIA tuvo que empezar la reestructuración al final del primer año de ejecución, limitando de manera significativa los resultados y debió además cerrarse sin completar el proyecto. Si se hubiera considerado las inversiones desde el momento del diseño se habría podido dar respuesta a una demanda muy necesaria.

**4. El valor del proyecto tiene implicaciones que deben preverse al elegir el tipo de instrumentos que usa el banco en este tipo de proyecto.** En el caso del PDPIA, se hizo evidente que el instrumento del Banco, el LIL y el valor son factores que tenían una influencia negativa sobre la implementación. De un lado se demostró que el valor del proyecto no podía capturar suficiente atención del gobierno central y, de otro lado, creaba excesivas expectativas entre los beneficiarios. Si se hubiese comparado la población potencialmente beneficiaria con el valor del LIL y los objetivos del proyecto, posiblemente se habría considerado utilizar otro instrumento del Banco. De la misma manera, el proyecto no fue diseñado ni implementado como un LIL, excepto en lo que se refiere a la magnitud del préstamo.

**5. Este tipo de proyectos debe contar con una contraparte constitucional legitimada por los beneficiarios.** La creación de CONAPA fue un paso para contar con una entidad gubernamental encargada de la agenda de desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuano. Sin embargo, CONAPA carecía de plena legitimidad a los pueblos indígenas y afroperuanos. En consecuencia, el LIL carecía de una contraparte adecuada que es un ingrediente clave para el éxito de un proyecto enfocado específicamente en estas poblaciones.

**6. Los acuerdos institucionales requieren roles y funciones bien definidos.** En este tipo de proyecto, es importante tener una definición clara de los roles que cumplirán las instituciones de contraparte del proyecto y la agencia ejecutora para evitar que el proyecto

se politice. En este caso el rol de la unidad ejecutora del proyecto se confundió con la agenda política de CONAPA y la PCM. El PDPIA demostró que no tomar en cuenta los riesgos políticos durante la preparación lleva a deficiencias y fracaso en el logro de los objetivos. Los proyectos de este tipo, por tanto, requieren un análisis previo de los riesgos políticos y el mantenimiento de un enfoque técnico con equipos técnicos estables. Más aún, la estabilidad del equipo técnico y de gestión es esencial en este tipo de proyecto.

**7. El desarrollo de los pueblos indígenas y afro-descendientes podría generar beneficios importantes para el esquema de descentralización.** El PDPIA confirmó que incorporar el desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos a la vida nacional crea la oportunidad de llevar a cabo una acción efectiva para descentralizar el desarrollo. El PDPIA confirmó que los espacios de asociación creados a nivel local por las mesas de concertación son una herramienta eficaz para definir las prioridades de desarrollo como parte de estos mecanismos institucionalizados. El proyecto tuvo éxito en desencadenar un proceso en el marco de la respuesta a las demandas multisectoriales tal como las definieron los propios beneficiarios, para asegurar el empoderamiento de las comunidades que así crearían relaciones efectivas con las entidades que proporcionan los servicios públicos en los espacios locales.

**8. El empoderamiento de los grupos excluidos requiere un proceso prolongado de demandas y concesiones en los que la mayor cuota de poder tiene que negociarse a lo largo de cada paso del camino.** La combinación de poca capacidad organizacional, falta de experiencia, persistente discriminación y la inevitable confrontación por los recursos que antes nunca habían estado a disposición de los pueblos indígenas y afroperuanos, hace que la implementación de estos proyectos sea un reto cada vez mayor pero por ello también más necesaria.

## **9. Comentarios del Socio**

*(a) Entidad prestataria/ejecutora:*



"Año del Estado de Derecho y de la Gobernabilidad Democrática"

*Presidencia del Consejo de Ministros*

**Oficio N° 463 /2004-PCM-SG-CONAPA-PE**

Santiago de Surco,

06 DIC. 2004

Señora

**PILAR LARREAMENDY**

Gerente del Proyecto Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos  
Banco Mundial

Presente.-

Asunto: Informe de Cierre del Proyecto : LN- 4536-PE

De mi consideración:

Por medio de la presente le saludo atentamente y me permito dar respuesta a su comunicación del 06 de diciembre del 2004 en donde solicita se exprese la apreciación sobre el Informe de Cierre del Proyecto (ICR).

La Presidencia Ejecutiva de la CONAPA, como Unidad Implementadora del Proyecto en términos generales manifiesta su parcial conformidad con lo expresado en el referido informe.

Es importante señalar que a pesar de que la calificación de la ejecución del proyecto no es del todo satisfactoria, el Proyecto sí logró posicionar la agenda de desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos desde una perspectiva multisectorial y descentralizada y permitió identificar los mecanismos e iniciar las acciones para la atención de las demandas de dichos pueblos.

Atentamente

  
**LUIS HUARCAYA ALZAMORA**  
Presidente Ejecutivo  
Comisión Nacional de los Pueblos Andinos,  
Amazónicos y Afro Peruanos

- 18 -

CC.: María Donoso Clark, Coordinadora Sectorial de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible



*(b) Cofinanciadores:*

N.D.

*(c) Otros socios (ONG/sector privado)*

N.D.

## **10. Información adicional**



## Anexo 1. Indicadores clave de desempeño/Matriz de registro

### Indicadores de resultado / impacto

Indicador/Matriz	Proyectado en el último PSR	Real/Último estimado
Organizaciones fortalecidas durante la ejecución del proyecto en cinco zonas piloto. Métodos innovadores probados y planes estratégicos de desarrollo indígena establecidos en las cinco zonas piloto	100 organizaciones fortalecidas  5 métodos innovadores probados.	Ninguna organización fortalecida en la implementación del desarrollo  1 plan de desarrollo estratégico (zona Ashaninka). 1 método validado de desarrollo planificado participatorio (zona Ashaninka-Arahuac), y 1 método de identificación de necesidades de capacitación

### Indicadores de resultado:

Indicador/Matriz	Proyectado en el último PSR	Real/Último estimado
Se logra acuerdos entre SETAI y las organizaciones indígenas y afroperuanas	50 acuerdos entre SETAI y las organizaciones	5 foros zonales 5 comités de gestión
Se logra acuerdos entre SETAI y otras organizaciones del estado	15 acuerdos entre SETAI y otras organizaciones del estado	3 acuerdos entre CONAPA y comisiones intersectoriales sobre temas territoriales y educativos
Se establece grupo técnico del proyecto con un coordinador, un administrador y un...	Se establece un TG de proyecto	Grupo Técnico TG nacional excepto de julio 2003 a junio 2004, cuando la Secretaría Ejecutiva de CONAPA actuó como coordinador. 5 coordinadores zonales (excepto en zona Awajun) y 6 especialistas de monitoreo

Implementación de un sistema de control contable y administrativo en SETAI durante el primero año del proyecto.	Un sistema administrativo	Implementación satisfactoria
Eventos de capacitación, talleres, reuniones, intercambios con otros países y foros internacionales.	25 eventos de capacitación	Ningún evento de capacitación
CAI, organizado en marzo de 2000, con programa operativo y regulación y normas aprobadas en diciembre de 2000	Se creó CAI	No se creó CAI
Diagnósticos y plan de desarrollo acordados en las zonas piloto	Culminación de 5 diagnósticos Culminación de 5 planes de desarrollo	6 planes de diagnóstico, uno para cada zona de desarrollo completados. Se completó un plan de desarrollo
Creación de foros zonales	Creación de 5 foros zonales	Creación de 5 foros zonales
Diagnósticos zonales de capacitación completos e implementados	5 diagnósticos zonales de capacitación completos	1 diagnóstico zonal de capacitación completa pero ninguno implementado.
Talleres de capacitación implementados con hombres y mujeres de los pueblos indígenas y afroperuanos	140 talleres de capacitación con 1000 participantes indígenas y afroperuanos, completos	Ningún taller de capacitación
Propuesta de normas legislativas en consulta con pueblos indígenas	Consulta de propuesta legislativas con pueblos indígenas	Una propuesta, foro sobre derechos de los pueblos indígenas y afroperuanos. 1 taller de consulta
Talleres de consulta con las comunidades sobre cuestiones legales	20 talleres de consulta terminados	1 taller de consulta realizado.
1 marco de proyecto de ley		1 marco de proyecto de ley, completo

presentado al Banco en diciembre de 2001	1 marco proyecto de ley presentado al Banco, completo	Ningún marco legal revisado presentado
Marco legal revisado presentado al congreso en julio de 2002	Marco legal revisado presentado al congreso	Ningún taller participatorio realizado
Talleres participatorios de concientización y capacitación para 250 funcionarios del estado de diferentes sectores	50 talleres participatorios completos y capacitación de 250 funcionarios del estado de diferentes sectores, realizados	Ningún taller realizado
Talleres para apoyo de los comités técnicos zonales	5 Talleres de apoyo a los comités técnicos zonales realizados	Ningún taller realizado
Talleres de información, educación y comunicación sobre propuestas, derechos y temas culturales de los pueblos indígenas y afroperuanos	26 talleres de información, educación y comunicación (IEC) realizados	Ningún sub-proyecto implementado
Talleres y estudios de preinversión para sub-proyectos comunitarios realizados	10 talleres realizados 120 estudios de preinversión para sub-proyectos comunitarios realizados	Ningún taller realizado
Talleres y reuniones para acuerdos multisectoriales sobre financiamientos de para sub-proyectos comunitarios	6 talleres y reuniones multisectoriales de acuerdos realizados	Ningún taller realizado
Talleres y reuniones para acuerdos con agencias de cooperación internacional para financiar sub-proyectos comunitarios	8 talleres y reuniones de acuerdos realizados	Ningún estudio de preinversión implementado
Estudios de preinversión implementados como sub-proyectos comunitarios con	Implementación de 100 de los 120 estudios de preinversión	Ningún sistema de M&E establecido



proyectos comunitarios con una metodología de “aprendizaje mediante la acción”		establecido
Sistema participatorio de monitoreo y evaluación establecido	Sistema participatorio de monitoreo y evaluación establecido	

<sup>1</sup> Fin del proyecto

## Anexo 2. Costo y financiamiento del proyecto

**Costos de proyecto por acuerdos de adquisición (estimado presente/último)  
(equivalente en millones de US\$)**

Categoría de gasto	Método de adquisición <sup>1</sup>			N.B.F.	Costo total
	ICB	NCB	Otro <sup>2</sup>		
<b>1. Obras</b>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)
<b>2. Bienes</b>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,02 (0,00)	0,02 (0,06)
<b>3. Servicios</b>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,73)	0,21 (0,00)	0,21 (0,73)
<b>4. Misceláneos</b>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,11)	0,04 (0,00)	0,04 (0,11)
<b>5. Misceláneos</b>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,05)	0,00 (0,00)	0,00 (0,05)
<b>6. Misceláneos</b>	0	0	0	0	0,00

					(0,00)
<b>Total</b>	0,00 (0,00)	0,00 (0,00)	0,00 (0,95)	0,27 (0,00)	0,27 (0,95)

<sup>1</sup> Las cifras entre paréntesis son los montos que el financiará el Préstamo del Banco. Todos los costos incluyen contingencias.

<sup>2</sup> Incluye los trabajos y bienes civiles que se adquirirán por medio de compras nacionales, servicios de consultoría, servicios del personal contratado de la oficina de gestión del proyecto, capacitación, servicios de asistencia técnica, y costos operativos en aumento relacionados con (i) la gestión del proyecto, y (ii) la reiteración del préstamo de fondos del proyecto a la unidad de gobierno local.

### **Anexo 3. Costos y beneficios económicos**

N.A.

## Anexo 4. Insumos del Banco

(a) Misiones:

Estado del ciclo del proyecto		No. de personas y especialidad (por ejemplo, 2 Economistas, 1 FMS, etc)		Evaluación del rendimiento	
Mes/Año	Cantidad	Especialidad	Progreso de la implementación	Objetivo del desarrollo	
<b>Identificación/Preparación</b>					
23/11 al 3/12/98	4	Líder de Equipo de Tareas (1) Científico Social (1) Especialista Ambiental (1) Especialista en Adquisiciones (1)			
<b>Evaluación/Negociación</b>					
19-30/04/1999	5	Líder de Equipo de Tareas (1) Científico Social (2) Abogado (1) Especialista Ambiental (1) Especialista en Desarrollo Rural (1)			
<b>Supervisión</b>					
11-15/06/2001	7	Líder de Equipo de Tareas (1) Científico Social (2) Consultor (2) Especialista en Género (1) Asistente del Programa (1)	S	S	
26-30/08/2002	2	Especialista en Adquisiciones (1) Líder de Equipo de Tareas (1)	U	U	
15-22/10/2002	4	Líder de Equipo de Tareas (1) Científico Social (1) Gerente de Sector (1) Consultor (1)	S	S	
8-10/07/2003	3	Líder de Equipo de Tareas (1) Oficial de País (1) Líder de Sector (1)	U	S	
21-23/07/2003	3	Líder de Equipo de Tareas (1) Especialista Financiero (1) Oficial de País	U	S	
1-5/09/2003	3	Líder de Equipo de Tareas (1) Líder del Sector (1) Oficial de País (1)	U	S	
23-27/11/2003	3	Líder de Equipo de Tareas (1) Abogado (1) Oficial de País (1)	U	U	
16-20/02/2004	3	Líder de Equipo de Tareas (1) Especialista Consultor de Proyectos (1) Líder del Sector (1)	U	U	
26/02/2004	1	Líder de Equipo de Tareas (1)	U	U	
01/03/2004					
21-29/03/2004	5	Líder de Equipo de Tareas (1) Especialista Consultor de Proyectos (1) Especialista en Adquisiciones (1)	U	U	
14/05/2004					

<b>ICR</b>	14-16/07/2004	Líder del Sector (1) Especialista Financiero (1) 2 Líder de Equipo de Tareas (1) Consultor (1)	U	U
	30/08/2004	1 Int (1)	U	U
	16/07/2004	2 Líder de Equipo de Tareas (1) Sociólogo (1)	U	U

*(b) Personal:*

Estado del ciclo del proyecto	Estimado presente/último	
	No. de semanas del personal	US\$('000)
Identificación/Preparación		
Evaluación/Negociación	32,4	49,3
Supervisión	63,87	134,13
ICR	5,16	9,94
Total	101,43	193,37

## **Anexo adicional 8. Resumen del Informe de Culminación de Implementación del Prestatario**

### **Proyecto de desarrollo para los pueblos indígenas y afroperuanos Préstamo IBRD N°4536-PE**

El proyecto desarrollo para los pueblos indígenas y afroperuanos fue aprobado por el Banco Mundial en enero de 2000.

El financiamiento del costo del proyecto se estimó en US\$ 6,7 millones de los cuales el gobierno del Perú obtuvo un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, Banco Mundial) de aproximadamente US\$ 0,5 millones mientras que la diferencia de US\$ 1,7 millones debía financiarse mediante contribuciones de las contrapartes nacionales hasta US\$ 1,5 millones y contribuciones en especie de los beneficiarios que se estimaron en US\$ 0,2 millones.

El acuerdo de préstamo con el Banco Mundial se firmó el 13 de diciembre de 2002. El objetivo era fortalecer las organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas y afroperuanos de manera que pudiesen diseñar e implementar sub-proyectos comunitarios de desarrollo, articular mejor sus propuestas y utilizar eficazmente los servicios suministrados por el estado y otros sectores de la sociedad civil mediante métodos innovadores de promoción basados en un proceso de “aprendizaje mediante la acción”.

El diseño original del proyecto involucró su implementación en cinco áreas o zona de influencia piloto (Wari, la costa, Quechua-Aymara, Marañón y Ucayali) con una metodología de género y participación activa de organizaciones de mujeres indígenas y afroperuanas.

El proyecto alcanzaría sus objetivos mediante: (a) fortalecimiento de la capacidad organizativa, institucional, técnica y empresarial de las comunidades y organizaciones indígenas y afroperuanas y las entidades gubernamentales involucradas; (b) la preparación de proyectos de desarrollo comunitario con diseño participatorio (iniciativas de desarrollo con identidad) y la organización de propuestas técnicas y de los estudios de preinversión necesarios (perfiles de proyectos); (c) la implementación de sub-proyectos financiados por las agencias donantes como se describe en los componentes de proyecto:

Componente 1: Fortalecimiento institucional de la Comisión Multisectorial de Asuntos Indígenas y la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas,

- Componente 2: Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas y comunitarias
- Componente 3: Asistencia para la reforma legal y asistencia técnica
- Componente 4: Campaña de información y concientización
- Componente 5: Sub-proyectos, y
- Componente 6: Monitoreo y evaluación

Los componentes estaban sujetos a modificaciones que acordasen el Prestatario y el Banco eventualmente para alcanzar los objetivos. Posteriormente se verá que dichas modificaciones se realizaron en dos oportunidades.

El gobierno peruano y el Banco Mundial eligieron la siguiente estrategia para el proyecto de desarrollo para los pueblos indígenas y afroperuanos; (a) inicialmente una inversión de US\$ 5,0 millones para el fortalecimiento organizacional, administrativo, técnico y empresarial que permitiese llevar a cabo las fases más ambiciosas del programa en el futuro; (b) apoyo y promoción de la iniciativa de desarrollo de pueblos indígenas y fomento de acciones multisectoriales así como coordinación en el diseño de un marco legal para las cuestiones indígenas; (c) respuesta a las propuestas de los representantes de los pueblos indígenas y afroperuanos con respecto al fortalecimiento de sus capacidades empresariales, administrativas, técnicas y organizativas para el desarrollo independiente de la comunidad mediante un proceso de “aprendizaje por la acción”; (d) reconocimiento de que el LIL es una primera fase del programa y de que si los resultados son positivos se podría financiar una segunda fase; y (e) el LIL podría complementar la operación propuesta de un proyecto para administración indígena de áreas protegidas en la amazonía peruana, mediante el fortalecimiento de la capacidad organizativa de las instituciones indígenas que participan en la gestión de las reservas comunales a ser financiadas en la región amazónica.

El primer desembolso del préstamo se realizó en agosto de 2001 y se fijó inicialmente la fecha de cierre del proyecto para el 31 de diciembre de 2002.

Se podrá apreciar que entre la aprobación y el primer desembolso transcurrieron más de dieciocho meses; esta situación fue principalmente el resultado de demoras en las condiciones de efectivización, la transición al gobierno democrático y la reestructuración necesaria del ejecutivo; la demora considerable en el inicio de las actividades de implementación del proyecto tuvo un impacto significativo en el cumplimiento con el cronograma estipulado en el acuerdo de préstamo. Un factor fundamental fue la inestabilidad política reinante después del año 2000, año en que se aprobó el proyecto de desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos. Hasta el momento se han sucedido tres gobiernos.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el representante del prestatario ante el Banco Mundial. El Prestatario llevó a cabo el proyecto a través de la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) con la orientación en temas de política global de la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI), multisectorial que es una división del Ministerio de Asuntos de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH). Posteriormente se transfirió esta responsabilidad a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de CONAPA. No se estableció una unidad ejecutora presupuestalmente independiente para la ejecución del proyecto. Se constituyó un equipo de proyecto aceptable para el Banco encargado del proyecto (equipo TG) que se convirtió en la unidad ejecutora del proyecto.

La clara definición de la entidad gubernamental encargada de implementar las políticas gubernamentales para la promoción, inclusión y desarrollo de las comunidades indígenas y afroperuanas dio como consecuencia la creación de varias comisiones y secretarías que a veces duplicaban sus funciones y niveles de autoridad. Por consiguiente, se diseñó y aprobó el proyecto, el mismo que comenzó a ser implementado como parte de la comisión multisectorial de asuntos indígenas (CAI) y la secretaría técnica de asuntos indígenas, que fueron creadas en el marco del ministerio de asuntos de la mujer y desarrollo humano (PROMUDEH).

La CAI incluyó representantes del sector público y de las organizaciones indígenas encargados de promover una mejor coordinación entre las exigencias de los pueblos indígenas y los servicios ofrecidos por las entidades gubernamentales.

SETAI fue la entidad encargada de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos desde una perspectiva de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización. Funcionalmente se encontraba integrada a la oficina del viceministro y estaba dirigida por un secretario técnico.

El 5 de octubre de 2001 se creó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA) y la SETAI fue designada como la secretaría de la comisión. En 2002 la SETAI fue transferida de PROMUDEH (actualmente Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano-MIMDES) a la Presidencia del consejo de Ministros (PCM). En la práctica ello significa que la unidad técnica del proyecto fue transferida de PROMUDEH a PCM. Durante el primero trimestre de 2003 el gobierno decidió disolver la SETAI después de determinar que existía un traslape significativo entre sus funciones y capacidades y las que se habían encomendado a CONAPA. Posteriormente se creó la Secretaría Técnica de CONAPA y sus funciones y autorizaciones se modificaron, pasando a ser mejor conocida como Secretaría Ejecutiva.

Los cambios antes mencionados no permitieron que el proyecto se implementase de manera normal ni que se pudiese constituir el personal administrativo y técnico encargado de la gestión del proyecto. Se debe señalar que el 11 de mayo de este año, el gobierno del Perú decidió modificar la estructura de CONAPA mediante la creación de una presidencia ejecutiva que, en la práctica, desempeñará las funciones y responsabilidades que habían



estado siendo responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva de CONAPA y su presidencia, y reestableció la Secretaría Técnica en sustitución de la Secretaría Ejecutiva. La implementación de este último cambio está aún pendiente así como el reglamento de la ley correspondiente.

Durante el año que concluyó el 31 de diciembre de 2001, sólo se llevó a cabo actividades pre-operativas entre octubre y diciembre, las mismas que se limitaron a la contratación del coordinador del proyecto y un administrador del proyecto como parte de la constitución del equipo del proyecto (equipo TG). Los funcionarios se reunieron para estudiar el proyecto y las reglas y procedimientos del Banco, para preparar la contratación de consultores que conformarían el equipo TG completo, y para preparar los procesos para el inicio de la implementación del proyecto durante el siguiente año fiscal (2002).

Del 26 de agosto al 3 de septiembre de 2002, una misión de adquisiciones del Banco Mundial llevó a cabo una revisión ex post de una muestra de contratos para la compra de los bienes y servicios para la consultoría que había sido otorgada entre 2001 y 2002. El alcance de la misión también incluyó una revisión detallada de la evaluación de la capacidad de SETAI en tanto entidad encargada de compras, así como varias reuniones de evaluación y aclaración con el grupo administrativo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el marco del proceso de transferencia administrativa del proyecto, y de SETAI y CONAPA a la PCM.

Del 15 al 22 de octubre de 2002, se llevó a cabo una misión de evaluación de medio término para examinar (a) los avances del proyecto; (b) el rediseño del proyecto; (c) evaluar una propuesta de plan de actividades para una posible extensión.

La Secretaría Técnica de CONAPA y el Banco Mundial acordaron rediseñar el proyecto a partir de una consideración más explícita de las demandas de los pueblos indígenas y afroperuanos que incluía pequeñas inversiones y aseguraba la creación de capacidades a nivel local. Se acordó incluir planes estratégicos de desarrollo local y perfiles de proyecto, así como su ejecución dentro de la propuesta. También se decidió modificar los componentes del proyecto, reduciéndolos de 6 a 3, y se seleccionó 6 zonas de influencia.

La misión llegó a la conclusión de que sería aconsejable prolongar el proyecto a partir del interés del gobierno peruano de solicitar al Banco Mundial la extensión del crédito del 1ro de Enero de 2003, hasta el 30 de Junio del 2004.

Los cambios que se hizo a los componentes, áreas de influencia y fecha de cierre son el resultado del rediseño del proyecto que se incorporó a los documentos administrativos del préstamo, y que luego sirvieron como base para la suscripción de una enmienda por el gobierno peruano y el Banco Mundial. Se previó que todas las modificaciones antedichas entrarían en vigencia el 1ro de enero de 2003, y que se tendrían en consideración al momento de suscripción de la enmienda. Sin embargo, dicha enmienda nunca fue suscrita.

Durante la primera parte de 2003, se creó cinco foros regionales y sus respectivos comités administrativos en las zonas aymara, quechua sur, quechua sureste y afroperuana. En julio, el Banco Mundial decidió incrementar la frecuencia de sus misiones de evaluación, supervisión y monitoreo, debido a la manera en que se estaba implementando las actividades del proyecto, y se inició un ciclo de tareas conjuntas participatorias con el equipo del proyecto.

El 22 de julio de 2003, se publicó la ley 28034, que decretó medidas de austeridad y limitó el gasto público, todo lo cual tuvo un efecto negativo sobre las actividades del proyecto ya que impidió la adquisición de bienes de capital y contratación de personal. Ello hizo imposible inaugurar oficinas locales o contratar consultores para completar la estructura básica de la unidad técnica del proyecto.

En agosto de 2003, la falta de coordinación entre los diferentes niveles organizativos de las organizaciones indígenas, y la manera en que se manejó la información sobre la implementación del proyecto en diferentes organizaciones indígenas a nivel nacional, llevó a la formulación de diversas quejas y demandas por parte de la prensa que dieron como resultado que el Banco Mundial recomendase la suspensión de las actividades del proyecto hasta la realización de una reunión de “diálogo e integración con las organizaciones indígenas”. Finalmente, dicha reunión fue convocada por el presidente del consejo de ministros, y se llevó a cabo en noviembre. En la práctica, en gran medida las actividades del proyecto habían sido reducidas o suspendidas.

Las actividades del proyecto también sufrieron el impacto de varias situaciones internas que deben mencionarse: (a) la falta de continuidad del personal administrativo de las Unidades Ejecutoras exacerbó el problema causado por la falta de conocimiento sobre las normas del Banco Mundial, lo que dio como consecuencia la incapacidad para contratar consultores claves de manera oportuna para el progreso del proyecto; (b) las líneas de coordinación, dependencia, responsabilidad y comunicación entre el equipo del proyecto (equipo TG) y la unidad de Desembolsos Presupuestales no habían sido claramente definidas; en consecuencia, no existieron mecanismos efectivos de integración y coordinación que asegurasen una eficiente implementación del proyecto; (c) el proyecto como tal nunca gozó de independencia administrativa, financiera o presupuestal; (d) dentro del equipo TG se produjo una alta rotación de personal gerencial, técnico y administrativo que afectó el progreso del proyecto y fue fuente de inestabilidad y falta de continuidad en las actividades; y (e) no fue posible completar la estructura mínima del equipo TG para que entrase en operación y después de Julio de 2003, no se contaba con un coordinador de proyecto. Este puesto, sus funciones y responsabilidades fueron asumidos por la secretaría ejecutiva del CONAPA.

Las misiones de evaluación, supervisión, monitoreo y asistencia técnica, llevadas a cabo por el Banco Mundial durante la segunda mitad de 2003, involucraban la participación activa de representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de su Dirección General de Crédito Público y Dirección General de Programación Multianual. Durante una emisión llevada a cabo entre el 23 y el

27 de noviembre de 2003 se discutió y acordó un nuevo cambio en los componentes del proyecto que se definió en un total de cuatro componentes. El Plan Operativo Anual para el año fiscal 2004 tomó estos acuerdos en cuenta; sin embargo, no se dio una aprobación formal.

Debido a varios factores que afectaron la implementación del proyecto, el equipo TG debió redefinir las estrategias de implementación, planes operativos y aspectos técnicos y operativos en varias oportunidades para poder implementar el proyecto en un periodo más corto del originalmente previsto. Se debió redactar y establecer nuevos documentos administrativos para acelerar la implementación.

Para que la implementación del proyecto fuese más eficaz y contase con líneas claramente definidas de autoridad ante la Presidencia del Consejo de Ministros, así como para consolidar los elementos operativos y administrativos del proyecto bajo una sola autoridad, la PCM acordó con el Banco Mundial la creación de una unidad de coordinación del proyecto y la introducción de los esquemas institucionales necesarios para su rápida implementación. Sin embargo, este acuerdo nunca fue implementado.

Durante el año fiscal 2004, el Banco Mundial y la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del CONAPA, con participación del equipo técnico del proyecto y personal de la Secretaría Ejecutiva, hicieron esfuerzos considerables para posponer la fecha del cierre del proyecto hasta el 31 de diciembre de 2005. La misión estudió entre el 16 y 20 de febrero de 2004 tres posibles escenarios que orientarían la toma de decisiones con el objeto de cumplir con los objetivos del proyecto a pesar de las demoras existentes. Ello dio una oportunidad al gobierno peruano para confirmar su deseo de continuar con la implementación del proyecto de manera que los objetivos declarados de reestructuración pudiesen lograrse. Se decidió solicitar una postergación de la fecha de cierre del proyecto hasta el 31 de diciembre de 2005. Los directores del Banco presentes durante la misión apoyaron dicha decisión. También se determinó que sería necesario contratar un consultor para reformular el proyecto y así asegurar su viabilidad como parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el cumplimiento de las exigencias de la “Ley de Endeudamiento para el Año Fiscal 2004”. Esta era un requisito esencial para que el Ministerio de Economía y Finanzas pudiese solicitarse al bando una posposición una fecha de cierre del proyecto.

Debe mencionarse que entre septiembre de 2003 y mayo de 2004, la Presidencia de Ministros se comprometió directamente a implementar el proyecto mediante: (a) la definición de mecanismos para canalizar los fondos a sus proyectos e instituciones que pudiesen encargarse de la implementación del componente de inversión; (b) la solicitud de una posposición de una fecha de cierre del proyecto hasta diciembre de 2005; (c) tomar las decisiones necesarias para auditar los estados financieros del proyecto para los años fiscales 2003 y 2004; y (d) contratar un especialista para reformular el PDPIA asegurando su viabilidad como parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Estos compromisos no se materializaron.

A principios de abril de 2004, se inició una grave campaña de acusaciones en los medios respecto de una supuesta falta de atención a las necesidades de las poblaciones objetivo, y de irregularidades en el manejo del proyecto, lo que dio como consecuencia una serie de solicitudes de información y el inicio de varios procesos de investigación, así como de investigaciones especiales ordenadas por la Contraría General de la República, la Comisión de Inspección y Control del Congreso, la Comisión del Congreso para Asuntos Amazónico, Indígena y Afroperuanos, y la Procuraduría General, entre otros. Esta situación abrumó y saturó la capacidad de respuesta del equipo técnico del proyecto, que debió dedicarse casi exclusivamente a responder a las diferentes investigaciones. La situación antes descrita coincidió con el inicio de la auditoria de los estados financieros del proyecto para los años fiscales 2001 y 2002. Apartándose de las normas, el análisis fue realizado por la Contraloría General de la República y no por una firma auditora independiente, según lo requieren usualmente las normas del Banco Mundial. Al momento de preparación de este informe, y más de cinco meses después de la auditoria de los estados financieros del proyecto para los años fiscales 2001 y 2002, la Contraloría General de la República no ha informado a la Presidencia del Consejo de Ministros, la Presidencia Ejecutiva de CONAPA o al Proyecto de Desarrollo de los pueblos indígena y afroperuanos sobre los resultados de dicho análisis. No se ha explicado las causas de esta inusual demora.

En mayo de 2004, una misión de adquisiciones del Banco Mundial llevó a cabo una revisión ex post de una muestra de los contratos para la adquisición de bienes y servicios de consultoría, otorgados en el 2002, 2003 y 2004. No se ha recibido información sobre su resultado.

Otras misiones del Banco, como las llevadas a cabo entre el 24 y el 29 de marzo, y el 14 de mayo de 2004, registraron el progreso en el plan de trabajo establecido y el respectivo cronograma de implementación, de manera que la enmienda del acuerdo de crédito pudiese procesarse. Sin embargo, se realizó un progreso mínimo. El Banco Mundial no estuvo satisfecho con lo siguiente: (a) presentación de estados financieros adecuadamente auditados para los años fiscales 2001 y 2002 del proyecto; (b) definición de las entidades encargadas de canalizar las iniciativas de desarrollo; (c) definición de los esquemas institucionales en la Presidencia del Consejo de Ministros; y (d) reformulación del proyecto para asegurar su viabilidad bajo los términos del SNIP.

A principios de junio de 2004 los directores del Banco Mundial informaron al gobierno del Perú que la fecha de cierre del proyecto fijada para el 30 de junio de 2004 sería modificada y que se había excluido cualquier posibilidad de postergación.

El crédito del Banco Mundial al gobierno peruano por un monto de US\$ 5,0 millones será pagado mediante cuotas semestrales a partir del 15 de julio de 2005 y que concluirán el 15 de enero de 2017 como sigue:

Fecha de Pago	Amortización del Principal (En dólares de los Estados Unidos)
---------------	------------------------------------------------------------------

Cada 15 de enero y 15 de julio	
Del 15 de julio de 2005 hasta el 15 de julio de 2006	210.000
15 de enero de 2017	170.000

El interés y otros costos financieros también serán asumidos por el gobierno del Perú con excepción de un monto equivalente al uno por ciento (1%) del monto del crédito que ya ha sido cargado por el Banco Mundial. Por el lado del prestatario se dedujo un monto de US\$0.05 millones de la cuenta del préstamo como aparece en los estados financieros del proyecto.

El interés y otros costos financieros se basan en:

1. El compromiso de cargar tres cuartos de uno por ciento (3/4 de 1%) anualmente del monto del capital del préstamo que no fue retirado periódicamente.
2. Interés sobre el monto del principal del préstamo retirado y no amortizado periódicamente a una tasa equivalente a la tasa base LIBOR más el margen total LIBOR para cada periodo de interés.

Ya que se confirmó la fecha del 30 de junio de 2004 como fecha de cierre del proyecto, queda por especificar el monto neto del crédito (desembolsos realizados), las nuevas cuotas de amortización del principal y, probablemente, un nuevo calendario de pagos.