

IMPORTANCIA Y EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO USDAID/PERU



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Diciembre del 2006

Esta publicación fue producida y revisada por la Agencia de Desarrollo Internacional Los Estados Unidos.

Fue preparada por Weidemann Associates, Inc.

IMPORTANCIA Y EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO DE ISAID/PERU REPORTE FINAL

Presentado por:

Weidemann Associates, Inc.
En asociación con Nathan Associates. Inc.

Presentado a:

USAID/Perú

Contrato No.:

AEG-I-00-04-00010-00 Task 345

Periodo de Ejecución:

November-December 2006

Proclamación

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo o el Gobierno de los Estados Unidos.

RECONOCIMIENTOS

Weidemann Associates Inc. aprecia el extensivo apoyo y cooperación de todos aquellos que participaron y ayudaron a conducir esta evaluación.

En particular nos gustaría agradecer a las comunidades PDA y DEVIDA por su buena voluntad de invertir tiempo con nosotros y por su ayuda en coordinar el trabajo. Particularmente queremos dar gracias al Señor Donato Peña y la Señora Stephanie Molina por su guía y apoyo.

Nuestro agradecimiento especial va también para el personal de la oficina PDA USAID por todo su apoyo para facilitar este estudio, por proporcionarnos documentos y por asistirnos en obtener la información necesaria para conducir este estudio.

Adicionalmente nos gustaría agradecer a otros contratistas por su asistencia en proporcionarnos datos de programas, y por su buena voluntad en proveer información y estar disponibles cuando era necesario. Y muchas gracias a Mónica Tuesta de USAID y Ana Toledo por ayudar al equipo a hacer el mejor uso de su tiempo.

Arvin R. Bunker
David Bathrick
Veronica Letelier
Alberto Troilo
Julio Arroyo
Guillermo Sosa

Lista de Abreviaciones y Siglas

AD	Desarrollo Alternativo
ADP	Programa de Desarrollo Alternativo
AED	Academia para Desarrollo Educacional
CI	Chemonics Internacional
CM	Convenio Marco. Acuerdo firmado por la comunidad para erradicar la coca
CEDRO	Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas
DAI	Alternativas de Desarrollo, Inc.
DG	Democracia y Gobernabilidad
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
ENACO	Empresa Nacional de la Coca
FFS	Escuelas de Campo
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento a la Empresa del Estado
GOP	Gobierno de Perú
MSH	Administración de Ciencias para la Salud
PDA	Programa de Desarrollo Alternativo
PDAP-II	El Segundo contrato con Chemonics ADP durando desde 2003 a 2007
PRA	Programa para el Alivio y Reducción de la Pobreza
PRODES	Programa de Pro descentralización
SOW	Declaración de Trabajo
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
USG	Gobierno de Estados Unidos
VE	Erradicación Voluntaria
VRAE	Valle de los ríos Apurímac y Ene

Tabla de Contenidos

RECONOCIMIENTOS	ii
Lista de Abreviaciones y Siglas	iii
RESUMEN EJECUTIVO	1
Introducción	7
Descripción del proyecto	7
Evaluación de la Metodología	8
Pregunta 1: ¿Es la erradicación voluntaria efectiva y sostenible?	11
Pregunta 2: Pueden actividades productivas generar ingresos razonables? ...	17
Pregunta 3: Es la estructura de administración del ADP apropiada?	23
Pregunta 4: Contribución a otras actividades de USAID	29
Pregunta 5: Fortalezas y debilidades de comunicación del proyecto	32
Pregunta 6: Las intervenciones de USAID han mejorado la efectividad del GOP ?	36
Pregunta 7: El monitoreo, análisis e investigación apoya la toma de decisiones?	39

RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo de esta evaluación “es cuantificar la importancia y efectividad de la estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo USAID/PERU para que eficazmente reduzca los cultivos ilícitos de coca en el contexto de la amplia estrategia USG contra los narcóticos. La evaluación cuantifico la efectividad del programa de desarrollo alternativo y estrategia tal como se implementó durante los periodos 2002-2006.

Por más de dos décadas el gobierno de Estados Unidos ha apoyado programas de desarrollo alternativo en Perú. La fase actual se enfoca en la reducción voluntaria anterior de toda o casi toda la producción de hoja de coca en las comunidades a cambio de asistencia para desarrollo de la comunidad. Este programa rural de desarrollo es implementado por varios socios USAID, con Chemonics International PDAP-II como el socio clave para implementar el programa voluntario de erradicación. Además de llevar a cabo sus propias áreas asignadas de responsabilidad, PDAP-II esta encargado de trabajar y coordinar las actividades de muchos otros socios implementadores de otros sectores. El proyecto se enfoca en cuatro regiones: San Martín, Ucayali, Tingo María, y VRAE (Valle de los ríos Apurímac y Ene).

La metodología de evaluación incluye la revisión de documentos claves del programa, entrevistas con actores claves de USAID, la embajada de los Estados Unidos, el gobierno de Perú, DEVIDA, socios implementadores, líderes políticos y de la comunidad y miembros de las comunidades de las cuatro regiones, ejecutivos de negocios trabajando en la región, y otros especialistas y personas interesadas. Visitas al lugar fueron hechas por miembros del equipo a las regiones de San Martín (Tarapoto/Juanjui) y Ucayali, (Pucallpa/Aguaytía) y personal clave de la región de VRAE y Tingo María fueron entrevistadas en persona por el equipo. Mas de 50 documentos fueron revisados, mas de 120 personas fueron entrevistadas individualmente o en pequeños grupos, y gran cantidad de datos de DEVIDA y el programa ADP MIS y otras fuentes fueron analizadas.

¿Es la erradicación voluntaria efectiva y sostenible?

Hasta Octubre del 2006 el proceso de erradicación voluntaria ha facilitado significativamente la erradicación de 13,531 hectáreas, 55,360 familias viviendo en 697 comunidades a través de la provisión de un mecanismo de implementación interactivo generando diversos proyectos y actividades basados en la comunidad. Hasta el 11 de Noviembre del 2006, 88 por ciento¹ de las comunidades comprometidas en el 2003-2005 habían cumplido con su obligación de erradicar y tenían el estatus de libres de coca, algunas de ellas con tres años ahora. (Tabla 2)

Actitudes a nivel de comunidad sobre el proceso de VE son generalmente positivas y apoyan esperanzas iniciales de que el innovativo acercamiento implementado bajo el ADP ayudará a forjar una estructura de liderazgo comunitaria más estable y una base de apoyo que atraerá inversiones a largo plazo y mantendrá un ambiente familiar y seguro. Residentes locales en cada comunidad visitada expresaron su aprecio por el apoyo del ADP. Comunidades que se unieron al programa en el 2003 y 2004 están comenzando a ver los proyectos de infraestructura terminados y pueden ver los árboles de cacao, café y palma aceitera creciendo, y se dan cuenta que la cosecha inicial para estos cultivos de ingresos lícitos pronto comenzará. Carreteras y puentes mejorados fueron especialmente apreciados porque ellos

¹ USAID reporta que para el 31 de Diciembre, 2006 este numero ha aumentado a 92 por ciento.

traen opciones mas frecuentes de transporte y fletes más rápidos y de más bajo costo que resulta en ganancias más altas para los productores.

Una comunidad que firma el *Convenio Marco*, el acuerdo para erradicar coca por medio del apoyo al desarrollo, es una comunidad en transición, a menudo con conflictos significativos. Comunidades dicen que firmaron el *Convenio Marco* por las siguientes razones, listadas según la frecuencia de las respuestas:

1. Aumentar la seguridad;
2. Mejores oportunidades de inversión que mejoran el futuro económico de su comunidad;
3. Un ambiente más seguro con servicios públicos y privados mejorados;
4. Proyectos que generen ingresos adecuados de actividades productivas;
5. Beneficios de infraestructura y servicios.

La mayoría de las comunidades mencionaron el punto 1 como el más importante para firmar el acuerdo. El segundo punto fue también una respuesta frecuente. La baja frecuencia para seleccionar el punto 4 fue un poco sorprendente. Las comunidades visitadas en las regiones de San Martín y Ucayali fueron más motivadas por la visión de mayor seguridad y nuevas oportunidades de inversiones en sus comunidades que por el ingreso potencial que percibirían de estos cultivos lícitos.

La mayoría de las 25 comunidades que el equipo evaluador visitó perdieron una porción significativa de su población después de la erradicación; en pocos casos la población bajó casi a la mitad. Era claro que la decisión de ser libres de coca persuadía a los habitante a salir de la comunidad. El liderazgo de la comunidad a menudo cambiaba como resultado de la salida de personas cercanamente asociadas a la producción de coca y el fortalecimiento de las negociaciones de aquellos a favor de las inversiones sostenibles a largo plazo en la comunidades. El requisito de que solo comunidades libres de coca reciben beneficios para el desarrollo fortalece a los partidarios de las comunidades que quieren permanecer libres de coca. La mayoría de las comunidades están todavía en transición con conflictos constantes entre los habitantes. La meta de permanecer libres de coca es un trabajo en progreso.

El equipo cree que un alto porcentaje de las comunidades permanecerán libres de coca por un periodo de cuatro a seis años después de que el apoyo directo de USAID a la comunidad termine, si el siguiente apoyo esta disponible:

1. Si todos los beneficios prometidos son entregados;
2. Si continuo apoyo está disponible para mejorar/mantener carreteras, seguridad, servicios de salud, educación, comunicaciones, agua, electricidad y otros servicios comunitarios;
3. Si problemas que surgen de las actividades productivas apoyadas son resueltos;
4. Si los recursos necesarios están disponibles para expandir a más de una hectárea los cultivos que generan efectivo.

Un elemento táctico clave del proceso VE para estimular la sustentabilidad de comunidades libres de coca es la introducción de vínculos fortalecedores con los correspondientes líderes políticos, estimulando así el proceso de adueñamiento. Dada la limitada presencia de las instituciones nacionales, el fortalecimiento de la única base local institucional legítima en el alcalde forma un apuntalamiento crítico para que VE alcance los objetivos SO. El rechazo del alcalde necesariamente no descarrila el acuerdo que es deseado por la comunidad pero por lo menos las posiciones de todas las partes y sus decisiones son conocidas.

Cuando el programa AD finalice y se retire, muchas comunidades se enfrentarán a la decisión de volver a la producción de coca. El apoyo continuo de otras fuentes deberá estar disponible

para fortalecer a aquellos miembros de la comunidad que estén a favor de actividades lícitas. Comprometiendo a las agencias del gobierno Peruano y la comunidad de negocios a continuar apoyando a las comunidades donde la coca ha sido erradicada proveerá el apoyo tan necesitado por las comunidades libres de coca y la región.

¿Generan las actividades productivas ingresos razonables que se puedan sostener?

Los cultivos mas comunes apoyados por PDP-II que generan ingresos en efectivo para los productores son: cacao, café, palma aceitera, algodón, maíz, arroz, plátano, piña y pasturas. Cacao fue hasta el momento el cultivo más importante, con 18,705 nuevas hectáreas sembradas para noviembre del 2006. Algodón tiene 5,076 hectáreas, café 4,346 y palma aceitera 2,565 hectáreas. Para la mayoría de los cultivos ADP apoyo solo una hectárea de producción, proporcionando semillas y plántulas, y otros insumos y asistencia técnica. Todos reconocen que varias hectáreas son necesarias para generar un ingreso familiar razonable, pero la forma en que los productores expandirán su producción para alcanzar ingresos sostenibles no concierne al presente proyecto ADP. Sin embargo la oferta de parte del proyecto para cultivos sostenibles para ingresos lícitos fue razonable; las comunidades firmaron el *Convenio Marco*. Había poco crédito disponible para los productores de la región.

En cada región visitada por el equipo había por lo menos un cultivo productivo que podía generar ingresos razonables para motivar a las comunidades a permanecer libres de coca. Entrevistas a personas de otras regiones que no se visitaron en persona sugieren que mercados similares y condiciones de producción existen y que la selección actual de cultivos sirve adecuadamente en aquellas regiones para proveer ingreso aceptable.

Hubo una alta frecuencia de quejas de las comunidades en lo referente a la cantidad y calidad de la asistencia técnica, incluyendo las siguientes áreas específicas:

1. Especialistas técnicos venían con poca frecuencia o no venían del todo;
2. Ellos proporcionan entrenamiento en la mesa , no en el campo;
3. Ellos asistían a un poco de productores, el resto no era apoyado;
4. Algunos especialistas no estaban bien informados o experimentados.

La mayoría de la asistencia técnica fue contratada a las compañías Peruanas que ya trabajaban en la cadena productiva. El equipo está de acuerdo con esta metodología porque mejora el potencial de asistencia sostenible después que ADP se retire de la región. Sin embargo la calidad de apoyo proporcionado por estas compañías fue variada. PDAP-II ha reemplazado algunos de los proveedores de asistencia técnicas, pero las quejas continúan. No hay mecanismo para PDAP-II para verificar sistemáticamente la calidad de asistencia técnica para los cultivos más importantes apoyados por ADP.

Más de 18,000 productores han sembrado cacao y la mayoría han recibido entrenamiento limitado de producción, y virtualmente ningún entrenamiento en el manejo de post cosecha. Las Escuelas de Campo (FFS) desarrolladas a través de la Fundación Mundial de Cacao representan una excelente metodología para entrenar a productores en producción de cacao e incluye actividades comunitarias necesarias. Una implementación piloto de las Escuelas de Campo se reporto como completa por el liderazgo de PDAP-II y que 24 FFS están ahora en camino y 56 más planeadas. Este entrenamiento es bienvenido pero esta llegando algo tarde en el proceso, es la opinión del equipo. Ya que el equipo evaluador no fue capaz de visitar las FFS no esta claro si la metodología del ADP a las FFS incluye ejercicios comunitarios, los cuales pueden tener un gran impacto en el proceso de resolver conflictos y ganar cohesión.

El proyecto PRA apoya a compañías en la cadena productiva para mejorar el mercadeo o el procesamiento conectándolos con los productores PDA. PRA ha ayudado con la asistencia técnica a productores de algodón. La mayor parte de su trabajo apoyando a cacao ha sido a

compañías o asociaciones queriendo dirigirse a mercados especiales. Con más de 18,000 nuevos productores de cacao, la necesidad más grande es apoyar el desarrollo del cacao para el mercado internacional. El descuido más grande ha sido la falta de facilidades de fermentación y secado en o cerca de las fincas, incluyendo el entrenamiento de cómo realizar estos servicios que son críticos para recibir buenos precios de mercado para el cacao².

Apoyo continuo a largo plazo será necesario para los cultivos apoyados, el cual tendrá que venir de fuentes públicas hasta que el sector comercial proporcione servicios completos para los pequeños productores, particularmente a aquellos localizados en áreas remotas.

Es la estructura de administración del ADP apropiada?

El ADP es un método integrado de desarrollo que se extiende a través de varios sectores. El proyecto PDAP-II comenzó con una estructura de su organización altamente centralizada. A medida que el número de las comunidades y proyectos aumentaba se comprobó que no funcionaba, y una estructura descentralizada fue implementada comenzando a finales del 2005. Esta estructura descentralizada hace que las tomas de decisión estén más cercanas a las comunidades y recibió comentarios favorables del personal de ADP en todos los niveles.

El acercamiento para comunidades locales está ahora ramificado. La posición llamada “erradicador voluntario” o socializador busca “vender” a la comunidad los beneficios de firmar el *Convenio Marco* (CM), para ser libres de coca. Típicamente el ochenta por ciento o más de los miembros de una comunidad firman el CM y eliminan sus plantas de coca. Una vez que el CM es firmado, el grupo de operación se hace cargo y envía los proyectos acordados. Una posición parecida al servicio al cliente llamada “desarrollo local” se agregó en 2006 para mejorar las comunicaciones con la comunidad, y para vigilar que todos los beneficios prometidos fueran entregados. Este método tiene buen apoyo de parte del personal de ADP y al equipo evaluador le pareció ser muy efectivo.

Los inicios y paros de la erradicación voluntaria (ventas) y la entrega de promesas a las comunidades locales (operaciones) sobre el curso del proyecto como cambios prioritarios, han creado incertidumbre en las comunidades servidas y también entre el personal PADP-II. Las mismas personas pueden trabajar en socialización por un periodo de tiempo y después trabajar en entrega de servicios por otro periodo.

¿Cuál es la contribución de otras actividades de USAID?

Todas las carreteras proporcionadas por USAID son críticas para extender el mercadeo de todos cultivos apoyados por el ADP. Mejora entre las carreteras entre Juanjui y Tocache fue un gran beneficio para los productores, con fletes desde Tarapoto a Lima bajando a la mitad pocas semanas después de abrir las carreteras mejoradas.

Las comunidades mencionaban a menudo servicios de educación a través del programa APRENDES como beneficiando la comunidad, fueron mencionados especialmente el Comité de Padres para guiar sus escuelas locales. Servicios de salud fueron menos evidentes pero fueron mencionados por algunas comunidades. Apoyo en la instalación y uso de información financiera fue mencionado por algunos líderes políticos. El sistema necesita ser usado cada vez que un gobierno municipal quiera ser involucrado en la ejecución de un proyecto o donación de infraestructura, para controlar mejor las finanzas y tener mayor transparencia. Cuarenta y ocho comunidades han sido servidas PRODES., las cuales cubren la mayoría de las comunidades PDA (76 por ciento). A la fecha, actividades ambientales juegan un papel muy pequeño en los esfuerzos de erradicación, pero algunas comunidades solicitaron apoyo

² El liderazgo de PDAP-II explicó que ahora están comenzando un proceso para proporcionar una caja de secado y fermentación a cada beneficiario.

adicional para mejora ambiental en sus áreas y las tan necesarias actividades de fertilidad de suelos para regenerar los suelos erosionados por cultivos de coca.

Cuales son las fortalezas y debilidades de la comunicación del ADP?

A nivel local las comunicaciones están enfocadas en dos mensajes que apoyan las comunidades que firman el *Convenio Marco*. Los mensajes son:

1. Comunidades libres de coca son mas seguras, motivan inversiones a largo plazo y proporcionan un mejor ambiente para vivir.
2. Desarrollo económico es primordialmente la responsabilidad de la comunidad, no de una institución de afuera del país. El ADP puede ayudar a desarrollar su comunidad.

Hay una o mas personas dedicadas a la comunicación en cada oficina regional, sin embargo ellos dicen que no pueden responder a todas las necesidades.

CEDRO (Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas) apoya las comunicaciones locales proporcionando información exacta y actual sobre actividades legales e ilegales, fortaleciendo la capacidad de las instituciones locales de apoyar el desarrollo de economías lícitas y ayudar a jóvenes a encontrar trabajos lícitos. Programas de radio en la región de San Martín reportaron ser eficaces en comunicar los beneficios de economías lícitas.

Las actividades de comunicaciones del ADP nivel nacional o “público” son menos enfocadas. USAID no proporciona los recursos para financiar una campaña pública amplia, las comunicaciones públicas del proyecto PDAP-II son limitadas. La mayoría de las comunicaciones públicas son coordinadas con la unidad de relaciones públicas de la embajada de US.

Información del personal de campo y *ex-cocaleros* no es pasada hacia arriba para apoyar los esfuerzos nacionales de comunicación. Se percibe que el programa AD aun no es efectivo; esto a pesar de que miles de familias en Perú disfrutaban de los beneficios. Se mantiene una fuerte creencia de parte del personal de campo de ADP, que las comunidades controladas por los intereses de la coca son la gente más pobre de Perú. Esto contrasta con la percepción pública de que los productores de coca están mejor que los que no producen coca. El público cree que “la pobreza causa el narco tráfico,” mientras que el personal de campo cree que el “narcotráfico causa pobreza.”

Finalmente los cultivos tradicionales de café, algodón, cacao, palma aceitera, maíz, pastos y otras son llamados “Desarrollo Alternativo”. A pesar de que estas actividades productivas son, en la opinión del equipo, las más importantes en la agricultura del Perú donde los productores de estos cultivos sobrepasan el número de productores de coca y estos cultivos son los mismos que los han sustentado por generaciones.

Las intervenciones de USAID han mejorado la efectividad de GOP?

Esfuerzos para fortalecer DEVIDA y hacer que asuma un papel mayor en la lucha contra drogas ilícitas ha sido decepcionante. El cambio en el gobierno nacional ha abierto la oportunidad de establecer un liderazgo más efectivo y definir más claramente el papel de DEVIDA.

La participación de líderes locales en el ADP ha aumentado. Al incluir al gobierno municipal se construyen obras de infraestructura y otros proyectos. Al registrar trabajos de proyectos públicos en el sistema de contabilidad público de Perú es importante para la transparencia y necesita un apoyo continuo. Coordinación de servicios de salud y educación ofrecidos a comunidades locales es esencial para asegurar que los recursos se hagan disponibles a medida

que se necesita para continuar las operaciones. La coordinación parece estar ocurriendo. Compromisos de instituciones a nivel nacional harán mucho para asegurar que la erradicación de la coca sea sostenible.

El monitoreo, análisis y la investigación proporcionan apoyo adecuado para la toma de decisiones?

Dos extensas bases de datos son mantenidas por DEVIDA y por el ADP. Ambas tienen una amplia variedad de información detallada en actividades y resultados alrededor del programa ADP. Ambas bases de datos son relativamente grandes y complejas. Su complejidad hace difícil para analistas no experimentados acceder y generar análisis confiables.

A pesar de estos desafíos, nosotros escuchamos algunas quejas del personal del programa administrativo que información clave del programa no estaba disponible para la toma de decisiones. Información de estas bases de datos parece apoyar adecuadamente las operaciones diarias así como hacer decisiones estratégicas.

Introducción

El objetivo global de esta evaluación fue “cuantificar la importancia y efectividad del Programa Alternativo de Desarrollo USAID/Perú y la estrategia para eficazmente reducir cultivos ilícitos de coca en el contexto de la estrategia contra narcóticos USG. El objetivo especial de la misión de “La reducción sostenible de los cultivos de coca en áreas claves de Perú” refleja un esfuerzo a largo plazo en contra de los narcóticos de parte de USG.

La evaluación se enfocó en la efectividad y sustentabilidad del programa de desarrollo alternativo (AD) y la estrategia durante el periodo 2002-2006 para reducir el cultivo ilegal de la coca. La evaluación abarcó todos los elementos específicos de la estrategia AD y su contribución para alcanzar el objetivo estratégico del programa y sus resultados intermedios, y el costo de efectividad de las inversiones en relación a los resultados obtenidos a la fecha.

Descripción del proyecto

Por más de dos décadas el gobierno de Estados Unidos ha apoyado programas de desarrollo alternativo (ADP) en Perú. Esfuerzos iniciales comenzaron apoyando la sustitución de cultivos en el Valle Alto Huallaga. USAID aterrizó la primera fase del ADP en 1995, y para 2002 había reducido el cultivo de coca en Perú en un 70 por ciento, de 115,000 a 34,000 hectáreas. Este esfuerzo resultó en el establecimiento de 32,000 hectáreas de cultivos lícitos con beneficios directos a 18,000 personas así como la construcción de infraestructura básica que resultó en el aumento de la disponibilidad de los servicios básicos de la comunidad y fortaleció el gobierno local.

La estrategia del gobierno de los Estados Unidos esta compuesta por tres elementos claves Inter.-dependientes:

1. Orden legal (que la ley haga cumplir) de interrumpir el ingreso de precursores químicos usados para manufacturar cocaína así como también la salida de drogas ilegales;
2. Erradicación para reducir el área de cultivo de coca;
3. Desarrollo de alternativas que apoyen a las comunidades en abandono de la economía de la coca a cambio de beneficios de desarrollo inmediatos y a corto plazo en economías lícitas.

La segunda fase del ADP inicio “Reducción sostenible de Cultivos ilícitos de coca a través del Desarrollo Alternativo en áreas claves” como un objetivo especial apoyado a través de un Acuerdo Objetivo Especial entre Estados Unidos y el gobierno de Perú (GOP) en Septiembre del 2002. Este acuerdo proporcionó financiamiento “para actividades económicas y sociales que mejorarían la calidad de vida de las poblaciones residentes en y alrededor de las regiones de crecimiento de coca, para erradicar definitivamente los vínculos de la producción de hoja de coca para transformarla en narcóticos ilícitos.”³ Dos actividades interdependientes están enfocadas en el acuerdo:

1. “Esfuerzos para aumentar la economía lícita y mejorar le acceso a servicios sociales en comunidades participantes, y

³ USAID Acuerdo de donacion No. 527-0404 Objetivo Especial del Acuerdo de Donacion entre La Republica de Peru y Estados Unidos de America apra reduccion sostenida de cultivos ilicitos de coca a traves de desarrollo alternative en areas claves de Peru. Septiembre 12, 2002, pagina 2.

2. Esfuerzos de hacer cumplir las leyes, incluyendo la prohibición y erradicación dirigida a interrumpir el tráfico de narcóticos, disminuyendo el precio en finca de la hoja de coca, y reduciendo el área dedicada a la producción.”⁴

La contribución de USAID para este acuerdo fue estimada a US \$300 millones sobre la vida del acuerdo, planeado asta el 30 de Septiembre del 2007. El GOP acordó “proporcionar una parte apropiada de los costos de varios aspectos de esfuerzos contra producción, tráfico y consumo de narcóticos.”⁵ “DEVIDA será la contraparte primaria de USAID para los propósitos generales de planificación del programa, distribución de presupuestos, monitoreo del programa y resultados de la evaluación. Sin embargo DEVIDA no es una entidad implementadora.”⁶ Las agencias implementadoras serán gobiernos locales y estatales, empresas privadas, asociaciones y organizaciones no gubernamentales.

La Misión USAID/Perú ha identificado la reducción sostenida del cultivo de la coca como un objetivo muy amplio y esta enfocando las intervenciones de otras Misiones con objetivos estratégicos (democracia, reducción de la pobreza, salud, educación, ambiente y recursos naturales) en áreas donde la escasa presencia del estado permite que la industria de la coca y otras actividades ilícitas florecer. Junto con sus socios implementadores USAID apoya desarrollo integrado (cruzando sectores) en estas regiones incluyendo prioritariamente comunidades que han acordado lograr una forma de vida libre de coca.

Existen muchas agencias implementadoras para la fase II del programa como se muestra en la Tabla 1. Chemonics International, bajo el proyecto PDAP-II, implementa las áreas claves para erradicación voluntaria, así como la coordinación de todos los recursos, y programas para otras actividades dentro de las áreas geográficas de interés del proyecto. Monitoreo y evaluación de responsabilidades son compartidas con DEVIDA. DEVIDA y la Embajada de los Estados Unidos también comparten responsabilidades para las comunicaciones.

La estrategia de la fase II esta basada en la hipótesis que cuatro condiciones necesarias que conducen a la reducción sostenible de cultivos ilícitos:

1. Administración efectiva de los temas que se oponen a los narcóticos ;
2. El deseo de rechazar la coca ha aumentado;
3. Oportunidades económicas lícitas están disponibles;
4. El valor percibido por el gobierno ha aumentado.

Los productores actuales de coca abandonarán el negocio y los productores potenciales de coca no comenzarán el cultivo si estas condiciones mejoran.

Evaluación de la Metodología

Las intervenciones del proyecto y los resultados fueron evaluados con datos de las siguientes fuentes:

Proyecto y documentos relacionados: El equipo revisó una amplia cantidad de documentos de USAID, la Embajada de Estados Unidos, DEVIDA, de los socios implementadores, agencias GOP participantes, así como revisiones, evaluaciones, análisis y opiniones de instituciones externas y otras partes interesadas.

Entrevistas con los actores El equipo contactó y entrevistó a personas claves de USAID, la Sección de Asuntos de Narcóticos del Departamento de Estado (NAS), GOP, Embajada de los Estados Unidos y socios implementadores en Washington y Perú. La mayoría de estas

⁴ Ibid. pagina 3.

⁵ Ibid. pagina 5 and 6. DEVIDA es la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.

⁶ Ibid. pagina 32.

entrevistas fueron conducidas individualmente o en pequeños grupos. Contactos de seguimiento fueron hechos en persona, por teléfono o e-mail.

Tabla 1. Implementadores ADP y Años de financiamiento

Actividad	Implementador	USAID Unidad	Año del fondo				
			FY O2	FY O3	FY O4	FY O5	FY O6
Programa de desarrollo participativo: PDAP-I	Chemonics	AD	X	X			
Programa de desarrollo participativo: PDAP-II	Chemonics	AD		X	X	X	X
Post-forced eradication support (PDAP II modification)	Chemonics	AD				X	X
Post-forced eradication (palm oil, cacao promotion)	UNODC	AD					X
Otra infraestructura (compromisos del programa viejo)	AMRESAM/ AMUVRAE	AD	X				
DEVIDA (Plan Institucional de fortalecimiento)	DEVIDA	AD	X	X	X	X	X
Desarrollo institucional y políticas (SPIR)	DAI	AD	X	X	X		
Desarrollo institucional y políticas (MOBIS)	DAI	AD				X	X
Nuevas actividades voluntarias de erradicación	ACDI/VOCA	AD					X
Promoción de estilos de vida lícitos	Cedro	AD				X	X
Medición de los cultivos de coca	CADA	AD				X	X
Administración de USAID	Diverse	AD	X	X	X	X	X
Alivio y reducción de la pobreza (PRA)	Chemonics	EG	X	X	X	X	X
Rehabilitación de la carretera de Juanjui Tocache	USACE	EG	X	X		X	X
Secciones críticas de mantenimiento de la autopista carretera I & IV, J-T	MTC	EG				X	
Actividades de socialización en comunidades de la carretera J-T	AMRESAM	EG		X		X	
Apoyo a SEAF	SEAF	EG	X	X			
Iniciativa de las Empresas Artesanas Andinas	ATA	EG					X
Nuevas oportunidades de actividades económicas	To be determined	EG					
Servicios financieros con garantía DCA	Cajas Rurales/ otros	EG		X	X		
Parque Nacional Cordillera Azul	Chicago Field Museum	ENR	X	X	X	X	X
Union Ambiental Agenda Fase 1	WWF-TNC	ENR	X	X			
Aguaytía – Von Humboldt	WWF	ENR	X	X	X		
CEDEFOR	WWF	ENR	X	X	X	X	
Parques en Peril	TNC	ENR	X				
Censos de Asistencia a Perú	Bureau de Census	PDP		X			
Apoyo a la oficina de Ombudsman	Defensoria del Pueblo	ODI	X	X			
Descentralización PRODES	ARD	ODI		X	X	X	X
Municipalidades saludables	Pathfinder/ Prisma/MSH	H					X
AprenDes	AED	EDU					X

Fuente: Annex 1 of RFP No. 527-P-06-010.

Sitios de Visita: El equipo viajó a dos regiones implementadas por el programa, Tarapoto/Juanjui y Pucallpa/Aguaytía, y entrevistó a personal del programa ADP en las

comunidades de las regiones de VRAE (San Francisco) y Tingo María .El equipo entrevistó a beneficiarios, líderes claves de la comunidad y otro personal clave. La mayoría de estas entrevistas fueron conducidas individualmente o en pequeños grupos; algunas veces había grupos más grandes presentes. Comentarios de todos los miembros presentes de los grupos entrevistados eran bienvenidos.

Instituciones específicas, comunidades y personas visitadas son identificadas en el anexo A:

Los propósitos de las visitas en cada lugar eran:

1. Verificar y suplementar información en los documentos revisados;
2. Mejorar el entendimiento de las actividades de los diversos financistas y su coordinación;
3. Observar los alcances del proyecto y sus deficiencias; y,
4. Recabar ideas del personal de campo y beneficiarios sobre la efectividad del proyecto y necesidades de seguimiento.

Análisis de datos y pruebas de las hipótesis: Los datos de monitoreo y evaluación generados por PDAF-II y DEVIDA fueron analizados para evaluar la efectividad del programa y comprobar si cumplían el objetivo especial de la Misión. Los datos incluyen un seguimiento de las intervenciones del programa, medida de las áreas erradicadas de coca, opinión de los beneficiarios y no beneficiarios acerca del ADP, y otras actividades.

Identificando los resultados del equipo: El equipo se reunió regularmente mientras las actividades en los lugares visitados se realizaban para compartir información y debatir resultados y conclusiones.

Contacto frecuente e información de CTO y otro personal de USAID clarificaban objetivos y actividades y mantenían a todas las partes informadas del progreso de la evaluación, y permitían que se hicieran ajustes al plan de trabajo tanto como fuera necesario para dirigirse a preguntas claves y problemas.

Un equipo de seis personas condujo la evaluación, apoyado por un asistente que apoyaba las áreas administrativas.

El Dr. Arvin Bunker, el líder del equipo, es un economista agrícola con experiencia en agro negocios, finanzas rurales y diseños de proyectos y evaluaciones, incluyendo seis años de experiencia en AD en Bolivia. David Bathrick es un especialista en desarrollo rural con una vasta experiencia en diseño de proyectos, administración y evaluación, con muchos años de experiencia en Perú incluyendo desarrollo alternativo de proyectos. Verónica Letelier es una especialista en agro negocios con una extensa experiencia en producción agrícola y experiencia en agro negocios en América Latina. Alberto Troilo es un especialista en información rural y comunicaciones con experiencia en diseño, desarrollo y evaluación de programas de información y comunicación. Julio Arroyo es un ingeniero agrónomo con una gran experiencia en el sector rural incluyendo programa de administración, enseñanza, investigación, y análisis de datos estadísticos relacionados al sector rural y agrícola.

Guillermo Sosa es un Ingeniero Estadístico con experiencia en bases de datos y análisis estadísticos de datos del sector rural. Ana Toledo proporcionó apoyo administrativo vital.

La presentación de esta evaluación sigue las cuatro primeras preguntas y tres preguntas secundarias contenidas en la Declaración de Trabajo (SOW).

Pregunta 1: ¿Es la erradicación voluntaria efectiva y sostenible?

¿Es el proceso de erradicación voluntaria, incluyendo las actividades acordadas antes y después, efectivos en obtener y mantener el compromiso libre de coca? ¿Que se ha alcanzado y que se tiene que alcanzar?

Erradicación voluntaria (VE) significa que la comunidad firma un tratado llamado *Convenio Marco* (CM) en el cual ellos acuerdan erradicar toda o la mayoría de la coca en su comunidad a cambio de asistencia para el desarrollo. La asistencia para el desarrollo incluye apoyo para nuevas actividades económicas, primeramente producción de cultivos lícitos para reemplazar algo del ingreso proveniente de la coca; infraestructura como calles, sistemas de agua comunal, electricidad, centros comunales y otros; pagos en efectivo para trabajos proporcionados; y apoyo para salud, educación, ambiente u otros servicios. Una vez que la comunidad selecciona sus beneficios preferidos, el ADP supervisa la conformidad con los términos del acuerdo, ambos, por la comunidad y para el ADP. El contratista primario de ADP, Chemonics, puede directamente repartir los beneficios requeridos, subcontratar con otras instituciones que le proveen, o coordinar con otros socios implementadores.

Cerca de noventa por ciento de las comunidades permanecen libres de coca después dos años más

El 31 de Octubre, del 2006 el proceso de la erradicación voluntaria (VE) ha resultado en la erradicación de 13,531 hectáreas de coca por 55,360 familias localizadas en 697 comunidades. El proceso de negociación interactiva del *Convenio Marco* el cual permite la selección de la comunidad y líderes políticos de las actividades de desarrollo preferidas es bien recibido por las comunidades y ha ayudado a generar múltiples redes apoyo de parte de la comunidad que ayuda a resistir el replante de la coca y las presiones del estilo de vida ilícito.

El 11 de Noviembre del 2006, el 88 por ciento de las comunidades comprometidas en el periodo 2003-05 habían cumplido totalmente con la obligación de erradicar y tenían el estatus de libre de coca.⁷ El 90 por ciento de las comunidades que se unieron al programa en 2003-2004 permanecieron libres de coca. Algunas de estas comunidades tienen ahora la experiencia de tres años libres de coca.

Tabla 2. Numero de comunidades participantes, numero de Hectáreas erradicadas por periodo y porcentaje de libres de coca, hasta el 11 de Noviembre del 2006

Periodo	Numero de comunidades participantes	Numero de Familias	Porcentaje de comunidades en conformidad	Hectareas Erradicadas	Promedio Hectareas / Comunidad	Promedio de Comunidades Firmantes /
2003-04 ⁸	379	33,777	90%	9,132.1	24	89
2005 ⁹	217	15770	86%	3,485.4	16	73
2006 ¹⁰	101	5,813	NA	913.3	9	58
2003-06	697	55,360	88%	13,531	19	79

Fuente: PDA, M&E Information System, Noviembre del 2006=

⁷ USAID reporta que para el 31 de Diciembre, 2006este numero había aumentado a 92 por ciento.

⁸ Referida en el reporte del proyecto comunidades R-379.

⁹ Referida en los reportes del proyecto como comunidades R-217.

¹⁰ Actualmente referidas en los reportes del proyecto como Plan 2006.

Actitudes Positivas en las comunidades participantes

Actitudes a nivel de comunidad sobre el proceso VE son generalmente positivas y dan esperanza de que el innovativo método implementado bajo el ADP ayudara a forjar una estructura de liderazgo de la comunidad local más estable y segura que atraerá inversiones a largo plazo y promoverá el establecimiento de un ambiente mas amigable. Las entrevistas del equipo evaluador respaldan los datos cuantitativos de las Tabla 2 esto indica un alto grado de apoyo para mantener las comunidades libres de coca .Comunidades que se erradicaron primero muestran mas apoyo para un ambiente libre de coca que las comunidades que se erradicaron después. Muchos factores pueden estar contribuyendo a este compromiso de permanecer libres de coca:

1. Productores están anticipando sus ingresos mejorados para le año siguiente porque cacao, café y palma aceitera están empezando a producir;
2. Comunidades que firmaron el *Convenio Marco* en 2003-04 recibieron mas beneficios;¹¹
3. La mayoría de las mejoras de infraestructura están en su lugar y están atrayendo actividades económicas adicionales.

Las ultimas dos columnas de la Tabla 2 muestran una progresión de menos hectáreas erradicadas y menos firmantes por comunidad cada año. Esto respalda la percepción común entre el personal de campo que , excepto por las áreas de alta densidad de producción de coca, la restante en comunidades mas pequeñas y alejadas Al continuar enfocando la erradicación de estas áreas de producción menos densamente pobladas la tendencia de menos hectáreas por *Convenio Marco* continua. Excepto por los US \$ 2,000 por hectárea ofrecidos como beneficios de la comunidad, los costos administrativos del programa por comunidad son similares sin importar el número de hectáreas erradicadas.

La encuesta anual del 2005 de DEVIDA confirma la actitud positiva general de los miembros de las comunidades que están participando en el ADP. (Tabla 3). Leoncio Prado y VRAE son áreas con relativa alta densidad de producción de coca y muestran una respuesta positiva más baja que el 50%, a pesar de todo.

Residentes locales en cada comunidad mostraron su apreciación por el apoyo de ADP. En particular las comunidades ADP implementadas en 2003-2004 pudieron demostrar sus cultivos creciendo, sus escuelas mejoradas, carreteras y puentes completos y otros beneficios.

Pocas comunidades fueron altamente criticas sobre el desenvolvimiento de la ADP, reclamando beneficios muy pobres o no entregados. ¹²Sin embargo ninguna comunidad que

Tabla 3. Porcentaje de personas que dicen que ADP genera beneficios

Region	ADP Comunidades	Comunidades no ADP
Juanjui	83.1	49.1
Bajo Huallaga	71.0	37.3
Tocache	50.2	12.3
Leoncio Prado	45.8	8.1
Aguaytia	52.7	41.4
VRAE	46.1	16.4
Pichis Pachitea	60.0	37.3
Palcazu		

Fuente: DEVIDA, Encuestas de Impacto PDA 2005.

¹¹ Muchos de los recursos vertiendo compromisos a las comunidades en el 2003-04 fueron restringidos a \$US 2,000 por hectarea de coca erradicada comenzando en el 2005.

el equipo visitó podría decir que esta lista para renunciar al *Convenio Marco* y regresar a la producción de coca. Mas bien su deseo, como lo expresaron al equipo evaluador, era hacer que el proceso funcionara mejor para distribuir los beneficios prometidos a sus comunidades.

Mejoras de infraestructura, especialmente calles, estuvieron entre los beneficios más apreciados. Pocos productos agrícolas pueden ser efectivamente comercializados sin carreteras para todo tipo de climas, y nadie es más conciente de estas limitaciones que el productor de estas. Miembros de las comunidades locales apreciaron también las otras mejoras de infraestructura, tales como centros comunales, mejores escuelas y facilidades médicas, electricidad, sistemas de distribución de agua y otros.

Comunidades en transición

La decisión de una comunidad de dejar el cultivo de la coca es compleja y muchas veces difícil.¹³ A menudo el liderazgo de la comunidad cambia axial como la visión de lo que será el carácter y el ambiente de la comunidad. Cuando a las comunidades se les pregunto porque querían firmar el *Convenio Marco* ellas respondieron:

1. Por mayor seguridad;
2. Por nuevas oportunidades de inversión/ por el futuro de la comunidad;
3. Deseo por un ambiente mas amigable, con servicios públicos y privados mejorados, tales como agua , educación, servicios médicos, etc.;
4. Programas de apoyo para generar ingresos adecuados por actividades productivas;
5. Beneficios de infraestructura y servicios;
6. Un líder local confiable les dio una mejor visión. Usualmente le líder local fue parte de la comunidad, en ocasiones fue una persona del ADP.

Estos comentarios fueron listados en la frecuencia aproximada en la que respondieron a la pregunta. La primera respuesta sobre una mayor seguridad fue mencionada por todas las comunidades y usualmente fue la primera mencionada. Seguidamente en frecuencia fue el potencial para inversiones a largo plazo que mejoraría los servicios de la comunidad y el retorno económico.

El reemplazo del ingreso de la coca era muy importante, mas bien esencial. Hubiera sido muy difícil persuadir a las comunidades a que firmaran el *Convenio Marco* sin por lo menos un cultivo con excelente potencial de ingreso que reemplazara algo del ingreso perdido en la coca . El ADP generalmente ofrecía un cultivo por comunidad y solo una hectárea por beneficiario, a pesar de que se necesitan tres o cuatro para un ingreso comfortable.

Las comunidades visitadas por el equipo eran parcialmente dependientes del ingreso de la coca; para muchos esta dependencia estaba en el rango del 25 a 50 por ciento de su ingreso en efectivo que era generado por la coca . Por razones de seguridad el equipo no pudo visitar e identificar las respuestas de las prioridades en comunidades que podían tener un porcentaje mas alto de ingreso proveniente de la coca.

¹² No siempre fue clara la motivación de las quejas de pobre desempeño del ADP, especialmente aquellas quejas por lideres políticos. Estas quejas pueden haber sido motivadas por pobre implementación de los implantadores ADP, por pobre manejo de las expectativas de los lideres de la comunidad en cuanto a lo que el ADP entregaría, y por intereses personales o de lideres políticos que estan de parte de los grupos que apoyan a cocaleros .

¹³. Inicialmente el ADP requería que todos los miembros de la comunidad firmaran el Convenio Marco permitiendo que uno o muy pocos individuos controlaran de manera igual por la mayoría. Después el ADP determine que el 80 % de los miembros de la comunidad tenían que firmar, lo cual dejaba algunas comunidades con una pequeña cantidad de coca. Con el tiempo la tendencia fue que estas comunidades erradicaran la coca remanente, convirtiéndose asi en libres de coca.

Para las áreas servidas por el ADP factores claros como la cantidad de ingreso proveniente de cultivos lícitos fue mucho mas importante en la decisión de convertirse libre de coca. Todas las comunidades dicen que sus ingresos disminuyeron después de la erradicación y que aun no han retornado a sus niveles anteriores. Sin embargo están esperanzados de que sus ingresos mejoraran cuando los cultivos inicien producción.

De las 25 comunidades visitadas por el equipo la mayoría perdió una porción significativa de su población después de la erradicación, en pocos casos la población disminuyo casi a la mitad. La decisión de la comunidad de permanecer libres de coca aparentemente motivo a muchos habitantes a partir, su destino era desconocido para el equipo evaluador. Con la partida de personas asociadas a la producción de coca el liderazgo de la comunidad a menudo cambiaba. Muchas comunidades están aun en transición , con un grado significativo de conflictos entre los habitantes.

Las comunidades libres de coca son sostenibles?

Los datos muestran que la mayoría de las comunidades que participan en el ADP son libres de coca, y quieren permanecer asi, como fue confirmado por las entrevistas que el equipo evaluador hizo a lideres y miembros de la comunidad. Permanecer libres de coca es un trabajo en progreso y requiere un apoyo continuo, incluyendo:

1. Beneficios prometidos entregados;
2. Apoyo continuo esta disponible a comunidades para mejorar/mantener carreteras, seguridad, salud, educación, comunicaciones, agua, electricidad y otros servicios de la comunidad;
3. Problemas que surjan por el apoyo a las actividades productivas son resueltos;
4. Recursos están disponibles para expandir cultivos que generan efectivo mas allá de la hectárea actual proporcionada por el ADP.

El equipo adopto la definición de sostenibilidad, la cual es: Negligente a replantar coca dentro de un periodo razonable (sugieren de 4 a 6 años) después de que el apoyo directo de USAID a la comunidad termine.

En nuestra opinión, si el apoyo de arriba es proporcionado un alto porcentaje de las comunidades permanecerán libres de coca.

Todos los beneficios prometidos son entregados: Se espera que el contratista del ADP haga los intentos razonables para obtener la confirmación de parte de la comunidad que todos los beneficios prometidos fueron entregados y son aceptables por la comunidad. Disputas deben ser resueltas de manera que continúe apoyando al liderazgo local favoreciendo una comunidad libre de coca.

Apoyo continuo para mantener infraestructura y servicios: Si una carretera se derrumbó necesita ser reparada. Si ocurre un crimen serio tiene que haber respuesta del sistema de justicia. Maestros deben ser asignados a la escuela de la comunidad y llegar a enseñar. Estos son solo tres ejemplos de todos los servicios que necesitan continuar funcionando después de que USAID se retire de la comunidad. La mayoría de estos servicios son los estándares proporcionados por fuentes publicas y privadas de Perú. En muchas de las áreas servidas por el ADP la capacidad de entregar estos servicios es limitada. Si no resta disponible por las fuentes Peruanas el ADP necesitara proporcionar apoyo continuo.

Los Ministros del GOP han establecido criterios para determinar el nivel de servicios públicos que pueden ser apoyados. Para comunidades emergiendo de conflictos asociados a

altas densidades de producción de coca y comprometidas a permanecer libres de coca, los Ministros pueden encontrar que relajando los criterios para la provisión de servicios públicos por un periodo temporal puede ser un muy efectivo uso de recursos y motivar la estabilidad y la inversión en esas comunidades.

Resolver producción/temas de mercadeo: A la fecha pocos problemas de producción o mercadeo han salido a la superficie para los cultivos principales seleccionados por la comunidad para generar ingreso efectivo. Pero estos eventualmente saldrán. Por ejemplo, con mas de 18,000 productores de cacao actualmente con una hectárea, la cual necesita expandirse de tres a cinco hectáreas para proporcionar un ingreso adecuado, existe el potencial de que Perú tenga mas de 50,000 hectáreas nuevas de cacao en producción en cinco años. Trabajando a través de DEVIDA y/o por contacto directo con los Ministros GOP adecuados el ADP puede apoyar el desarrollo de planes para continuar apoyando en sectores rurales, y fomentar mejoras que serán necesarias para mantenerse competitivos en los mercados mundiales por un largo periodo.

Fuentes para expandir áreas de producción : Ningún nuevo productor de una hectárea de cacao le dijo al equipo que están expandiendo el área plantada. Primero ellos tienen recursos muy limitados y segundo, ellos solo pueden esperar que el sector de mercado adquiera sus semillas y les ofrezca precios adecuados.¹⁴ El apoyo puede incluir desarrollo de material genético mejorado, plántulas subsidiadas, apoyo para el establecimiento de centros de recolección cercanos a las fincas, créditos, y otros.

Reforzar las posesiones locales

La introducción de alianzas fortalecedoras con los líderes políticos correspondientes que estimule un amplio adueñamiento del proceso es un elemento táctico clave para la sustentabilidad del proceso VE. Dado la limitada presencia de servicios del estado en muchas de las comunidades locales, fortaleciendo la única y legítima base institucional que es el mayor (*Alcalde*) forma un apuntalamiento crítico para que VE alcance el Objetivo Estratégico de la Misión.

Dado al empuje inicial a través del 2004 para negociar y firmar *CMs*, iniciar la erradicación, y entregar los beneficios prometidos, poca atención fue dada a la colaboración de los *Alcaldes* a nivel local y de distrito. Esto resultó en líderes políticos desuniformes y relaciones maltratadas, también complicó el subsiguiente registro formal de los fondos de proyectos donados del ADP para el record público.

Comenzando en el 2005 se inició un esfuerzo por buscar socios estratégicos en respuesta a las consecuencias de relaciones cada vez más difíciles. Cada vez que era posible *Alcaldes* a nivel local y distrital eran incluidos en las negociaciones y acuerdos del *CM*. El rechazo de un *Alcalde* no destruye necesariamente un acuerdo deseado por la comunidad, pero por lo menos las posiciones y las decisiones de las partes son conocidas. Segundo, el Programa de Descentralización de USAID (*PRODES*) comenzó a ayudar a los gobiernos locales y regionales para mejorar la planificación y los presupuestos y registrar las actividades del proyecto en el sistema de control financiero (llamado SIAF). Ahora, con la llegada de nuevos líderes según las elecciones en Noviembre, presentaciones introductorias especiales están siendo preparadas para demostrar la presencia y el desempeño del ADP a los nuevos *Alcaldes*. La sostenibilidad potencial será fortalecida cuando los gobiernos regionales

¹⁴ Some producers who planted cacao trees from earlier assistance programs and that are now selling product confirmed to the team that they are expanding cacao plantings using their own resources.

incluyan en sus presupuestos y planes anuales fondos para mantener la infraestructura donada por el PDA.

Resumen para pregunta 1: Es la erradicación voluntaria efectiva y sostenible?

Resultados y Conclusiones

1. Las actitudes a nivel de comunidad sobre el VE son generalmente positivas y expresan esperanzas para una comunidad local mas segura y un mejor futuro.
2. La mayoría de las comunidades están aun en transición, con un nivel significativo de conflictos entre los habitantes. El objetivo fundamental de permanecer libre de coca es un trabajo en progreso.
3. Un porcentaje muy alto de comunidades han permanecido libres de coca, algunas ya por tres años. Con un nivel razonable de apoyo continuo una alta proporción de comunidades que han erradicado la coca permanecerán libres de coca. Continuando el compromiso con las entidades de los gobiernos locales y regionales se provee algo del apoyo tan necesitado. Encontrando un forma de comprometer a nivel nacional las agencias gubernamentales Peruanas proporcionara mucho mas apoyo necesario durante y después el retiro del ADP.
4. El acercamiento actual de comunidad enfocada en el desarrollo es un elemento clave para consolidar resultados iniciales.
5. Para las comunidades visitadas por le equipo, la seguridad fue siempre mencionada y usualmente la primera razón dada por la cual ellos firmaron el *Convenio Marco*. Seguridad fue mucho mas importante que el reemplazo del ingreso obtenido por actividades económicas. Sin embargo el reemplazo del ingreso es todavía un componente necesario del programa.
6. Manejando efectivamente el proceso de retirada del ADP ayudara a mantener el liderazgo actual de la comunidad favoreciendo la producción de cultivos lícitos.
7. Cada comunidad visitada dijo que querían permanecer libres de coca. Esto a pesar de un nivel significativo de quejas sobre el apoyo a PDA de algunos lideres de la comunidad. Actitudes de la comunidad sobre el proceso de erradicación son generalmente positivas.
8. De las 25 comunidades visitadas por le equipo la mayoría había perdido una proporción significativa de su población después de haber tomado la decisión de convertirse libres de coca.
9. Cada comunidad y cada familia que fue interrogada dijeron que su ingreso en efectivo había declinado después de la erradicación.

Lecciones aprendidas

1. Eliminación de la corrupción y violencia asociada tan a menudo con actividades ilícitas es la clave para atraer inversiones sostenibles de largo plazo en las comunidades locales.
2. El compromiso de lideres políticos locales fortaleció el adueñamiento de proyectos de infraestructura.
3. Los proyectos de infraestructura generaron impactos positivos comenzando por la importante credibilidad que proporcionaron al proceso de VE apoyando además el desarrollo de muchos servicios necesitados.

4. Desembolsos para infraestructura y actividades económicas declinaron a medida que el programa aprendió cuales eran los factores críticos que motivaron a las comunidades a decidirse a convertirse libres de coca.
5. El acercamiento actual de permitir a las comunidades seleccionar entre varias opciones para infraestructura y actividades económicas da mas adueñamiento a la comunidad y fortalece el compromiso a largo lazo de permanecer libres de coca. Por supuesto es absolutamente necesario proveer a la comunidad con estimaciones realistas de costos y retornos esperados de las selecciones posibles.
6. Registrar toda la infraestructura donada en SIAF. Motivar al gobierno regional tener presupuesto para el mantenimiento de la infraestructura donada.

Pregunta 2: Pueden actividades productivas generar ingresos razonables?

Se puede esperar que rango actual de las actividades productivas permita niveles de ingreso sostenible a las familias participantes en el programa (por ejemplo: mayores ingresos lícitos)?

Durante la vida del ADP diferentes cultivos que generan ingresos en efectivo para los productores han sido agresivamente promocionadas. Las mas comunes son: cacao, café, palma aceitera, algodón, maíz, arroz, plátano, piña y pasturas Todas estas son fuentes importantes de ingresos en efectivo. Hubo unas pocas quejas de los productores sobre la selección disponible de cultivos para ingresos en efectivo. Hubieron quejas frecuentes sobre la cantidad y calidad de la asistencia técnica y que el apoyo del ADP solo se extendía para una hectárea, cuando mas hectáreas se necesitaban para proporcionar un ingreso adecuado a la familia.

En la mayoría de los casos el apoyo del ADP fue proporcionado para solamente un cultivo en la comunidad, forzando a todos los productores en una comunidad a seleccionar esa fuente de ingreso en efectivo, aunque quejas sobre esta restricción fueron raras.

Para aquellos cultivos de árbol que toma varios años para alcanzar la producción (cacao, café, palma aceitera) el ADP proporciono varias combinaciones de entre-cultivos que producían ingresos el mismo año. Los típicos íter-cultivos sugeridos incluyen: plátano, papaya, algodón ,piña, y maíz. Si el cultivo principal era cacao, plátano y papaya eran mas a menudo favorecidos por la sombra proporcionada a las plántulas de cacao. Según a los productores el ingreso de este plan de entre-cultivos temporales era menor que el ingreso anticipado del cultivo permanente, pero aparentemente aceptable mientras esperaban que los cultivos de árbol alcanzaban su producción.

Table 4. Hectáreas, ingresos bruto y neto estimado, inversion estimada, y años de recuperación para los cuatro principales cultivos apoyados por el ADP

Cultivo	Hectareas	Ingreso bruto estimado	Ingreso neto estimado	Inversion por hectarea	Años para recuperar la inversion
Cacao	18,705	NS 4,700	NS 2,900	NS 4,905	1.7
Cafe	4,346	NS 4,000	NS 2,780	NS 4,560	1.7
Palma aceitera	2,565	NS 3,380	NS 2,080	NS 6,500	3.1
Algodon	5,076	NS 1,800	NS 1,030	NA	NA

NS = New Soles, Source: ADP data and PDAP-II and DEVIDA personnel.

Tabla 4, demuestra el ingreso estimado de los cuatro cultivos con el área plantada mas grande. Cacao y café muestran un ingreso neto por familia equivalente a cerca de US \$ 70 a 80 por mes por hectárea. Comentarios de los productores en Perú otros países sugieren que una familia puede manejar tres o cinco hectáreas en cacao o café con poca o ninguna mano de obra contratada, con el correspondiente ingreso variando desde \$US250 a \$US400 por mes.

La inversión para cacao y café es recuperada en pocos años; en nuestra opinión esta es suficiente motivación para los productores para expandir el área plantada con sus propios o prestados recursos. Una cooperativa de cacao entrevistada estaba extendiendo crédito a los productores, pero requería pagos mensuales, mas útil para los productores con árboles de cacao ya en producción que para los nuevos productores.

Comparado con cacao y café, la palma aceitera requiere una inversión inicial mas grande y retorna un ingreso neto mas bajo , cerca de \$55 por hectárea por mes. Fuentes de una de las plantas procesadoras que el equipo visito sugirieron que los productores necesitarían al menos cinco hectáreas para un ingreso familiar adecuado, mejor si ellos pudieran producir diez hectáreas, para generar un ingreso desde \$US275 a \$US550 por mes. La inversión es recuperada aproximadamente en 3.1 años, suficiente, en la opinión del equipo evaluador, para motivar la expansión del área sembrada por los productores y pedir prestados fondos.

En la encuesta para el 2005 DEVIDA estima un promedio de ingreso anual por familia participando en el ADP de S/. 5,161, o cerca de \$US139 por mes.

El equipo encontró poca evidencia de créditos ofrecidos para la producción agrícola en las regiones visitadas. Los retornos proyectados para cacao, café y palma aceitera , todos sugieren que el ingreso potencial es suficiente para programas de crédito exitosos. El equipo no trato de evaluar la capacidad moral de los productores de pagar sus deudas o la calidad o el valor de las garantías que los productores podrían ofrecer a prestamistas.

A pesar de que títulos de tierra podría ayudar a obtener crédito, en la mayoría de las comunidades visitadas el valor de la tierra apoyaría solo prestamos muy pequeños. Esto probablemente no es suficiente para sembrar las dos o cuatro hectáreas adicionales necesarias de cacao o café, o las cuatro a nueve hectáreas adicionales de palma aceitera de una vez. Las plantaciones adicionales necesitaran ser escalonadas sobre el tiempo, a menos que fuentes adicionales de ingreso familiar estén disponibles para apoyar pagos de prestamos mas grandes. A menos que sea subsidiado , créditos requerirán pagos periódicos , al menos cada cuarto , de manera que el prestamista va a necesitar tener fuentes de ingreso en efectivo actuales para obtener los términos de crédito intermedio necesitados para cultivos de árboles.

Al menos un cultivo de efectivo por región

En las dos regiones visitadas hay por lo menos un cultivo de efectivo que puede generar ingresos razonables para motivar a las comunidades a permanecer libres de coca. Discusiones con personas de otras regiones que el equipo no visitó (Tingo Maria y VRAE) sugirieron que condiciones de mercados y producción similares existen y que el ingreso potencial existe para ayudar a las comunidades permanecer libres de coca.

La conclusión anterior depende de algunas condiciones importantes: las cuales son:

1. Problemas de producción y procesamiento/mercadeo que surjan deben resolverse rápido y con mínima interrupción al ingreso que los productores pueden recibir de de inversiones existentes y venideras;

2. Precios actuales para estas mercancías no bajarán significativamente en los años siguientes;
3. El sistema de mercadeo para reunir el producto de los productores esta en su lugar y un manejo adecuado de post cosecha esta hecho;
4. Apoyo para la expansión del área sembrada esta disponible a un costo razonable;
5. Técnicos del ADP aconsejan a comunidades y productores tener suficiente información y experiencia para detectar cuando un cultivo en particular deseado por los productores no tendrá una alta probabilidad de producción exitosa y/o mercadeo.

Cada cultivo necesita apoyo continuo si se espera que sea exitoso a largo plazo El sector privado proveerá la mayoría de este apoyo; ellos proporcionaran la mayoría de las entradas, y proveerán la mayoría del procesamiento de post- cosecha, transporte y mercadeo. Esfuerzos para motivar entradas tempranas del sector privado son críticas.

Disponibilidad de tierra adicional para expandir el área de los cultivos, no parece ser un problema significativo, este tema fue raramente tocado en entrevistas a los productores.

Algo de ese apoyo esta disponible para productores a través del contrato con Chemonics PDAP-II y con el proyecto PRA a nivel de procesamiento / mercadeo. Estos esfuerzos hasta la fecha , ayudan, pero no lo suficiente ya que han proporcionado todos los servicios y enlaces necesarios.

El descuido mas obvio a nivel de finca es el manejo de la recolección y post cosecha para cacao. Para obtener mejores precios, el cacao debe ser fermentado y secado muy rápido después de la cosecha. El proceso de fermentación es fácil de aprender usando equipo sencillo, pero ninguno de los productores de cacao que el equipo visito tenia ese equipo a mano.¹⁵ En los tres años siguientes cerca de 18,000 productores necesitaran invertir en equipo apropiado y ser entrenados en manejo de post cosecha.

El liderazgo del proyecto PDAP-II indica que iniciarán un proceso para proporcionar una caja de fermentación a cada productor de cacao.

El establecimiento de estaciones locales de recolección del producto que pueda recibir diariamente pequeñas cantidades de los productores y apropiadamente fermentar y secar el producto puede reemplazar o suplementar la necesidad de facilidades en las fincas. El equipo considera que sin intervenciones activas del ADP para conseguir el primer nivel de finca a Mercado en su lugar, el tiempo requerido para el sector privado de reconocer las señales de mercado y hacer las inversiones necesarias significaría que los primeros productores de cacao recibirían precios mas bajos que el estándar por sus productos.

Dos de estos productos claves, palma aceitera y algodón , requieren una planta procesadora cerca para minimizar los costos de transporte de finca a planta. Afortunadamente para el ADP facilidades para estos dos productos existen y están operando en regiones seleccionadas.

Asistencia Técnica y Entrenamiento

La mayor parte de la asistencia técnica fue contrata a compañías Peruanas. Se hizo un esfuerzo para encontrar compañías que ya estuvieran trabajando en la cadena de valor para un producto en particular. El equipo coincide con este acercamiento porque mejora el potencial para asistencia sostenible después que el ADP se retire de la región. Era claro en pocas situaciones que a pesar de que la compañía participara en al cadena de valor por un producto,

¹⁵ Algunos de los finqueros visitados habían sembrado cacao bajo proyectos donantes anteriores y con árboles de cacao en producción tenían facilidades para la fermentación y estaban fermentando el producto.

ellos no estaban necesariamente capacitados para dar asistencia técnica adecuada a los productores. Por tal razón otras fuentes de asistencia técnica fueron identificadas y usadas en algunas situaciones.

Además, hubo una alta frecuencia de quejas de las comunidades sobre la cantidad y calidad de la asistencia técnica, incluyendo las siguientes áreas específicas:

1. Especialistas técnicos venían con poca frecuencia o no venían del todo;
2. Ellos , a menudo entrenaban en la mesa y no en el campo;
3. Ellos asistían pocos productores, el resto no estaba incluido;
4. Algunos de los especialistas no están bien informados o experimentados;
5. Poca asistencia técnica esta alcanzando a las mujeres.

El personal del ADP trabajando directamente con las comunidades también recibía estas quejas pero tenían pocos recursos con los cuales responder. “Ellos son los expertos,” decía el personal de Chemonics “ y nosotros solo podemos seguir su consejo.” Con la responsabilidad de 18,000 hectáreas de cacao bajo su responsabilidad el equipo esperaba que Chemonics tendría un “residente experto” de la más alta calidad disponible en Perú para su consulta. El personal de campo no pudo identificar a este experto. Además no hay ningún mecanismo en su lugar para que Chemonics sistemáticamente monitoree la calidad de la asistencia técnica para los cultivos principales apoyados por el ADP.

Escuelas Agrícolas de Campo: El método de proveer asistencia técnica a unos pocos líderes de la comunidad y lograr que ese conocimiento sea transmitido a otros en la comunidad parece que no esta trabajando bien. Mas efectivo es el entrenamiento a nivel de productores para productores de cacao y café recientemente observado en un país vecino con ambiente similares. La metodología usada es llamada Escuelas Agrícolas de Campo (FFS). El liderazgo del PDAP-II dice que el modelo de las FFS es completo y que su equipo está en proceso de implementar 24 FFS con un adicional de 56 escuelas mas planeadas.¹⁶

La FFS no es una metodología de entrenamiento de arriba hacia abajo. Es muy participativa, con amplias oportunidades para que la comunidad construya ejercicios. No está claro si la implementación de ADP de las FFS incluye la construcción de ejercicios por la comunidad. La evaluación no observó ninguna FFS mientras estaba en el campo.

El concepto de las Escuelas Agrícolas de Campo fue originalmente desarrollado por la Organización de Alimentos y Agricultura y fue adaptada por la Fundación Mundial de Cacao y otros, para entrenar a productores de cacao. La metodología puede ser fácilmente adaptada para entrenar a los productores de otros cultivos, incluyendo a productores en dos o mas cultivos dentro del mismo grupo de sesiones.

FFS es un entrenamiento dirigido al Mercado, el productor es entrenado para responder a una necesidad específica del mercado. El entrenamiento no se enfoca en conocimientos generales de producción agrícola típicos de la Universidad. Los grupos de 25 a 30 productores se reúnen periódicamente, generalmente semanalmente por un período de varios meses en la finca de uno de los participantes. Cada sesión es de cuatro horas. En la primera hora el instructor presenta información técnica a los participantes . En la segunda hora el equipo se separa en grupos pequeños de 4 a 5 participantes y practica en el campo lo que acaban de aprender en la finca que los hospeda. Para la tercera hora los grupos pequeños identifican los problemas que han observado en el campo, y generan sus recomendaciones de soluciones para remediar el problema . El grupo pequeño presenta su diagnostico y recomendaciones al grupo mas grande

¹⁶ Todos los comentarios del personal decampo de PDAP-II durante las visitas de campo del equipo evaluador se referían al entrenamiento de las FFS como modelo.

usando cuadros , ejemplo de campo y discusiones. El productor responde preguntas del grupo mas grande.

Durante las tres horas hay sesiones de grupos con actividades de unión de grupos, de manera que todos en el grupo grande se conocen e interactúan con otros miembros del grupo. Los grupos pequeños son reconfigurados en cada sesión de manera que en las 12 a 15 sesiones durante el programa de entrenamiento trabajan varias veces con cada persona del grupo grande. El grupo decide para cada sesión cual será el tema para aprender en la siguiente sesión.

Cuando se les preguntaba cuales fueron las lecciones mas importantes que aprendieron de la experiencia de las FFS los participantes respondían: “ Nosotros aprendimos a como trabajar unidos,” y “Ahora yo se hablar a mis vecinos.” Estos comentarios siempre se adelantaban a comentarios sobre aprender habilidades técnicas sobre el crecimiento y manejo de post cosecha de cacao.

Las comunidades que entraban al ADP son esencialmente “después del conflicto” tenían destruída la confianza en el liderazgo y en otros miembros de la comunidad. Ellos están removiendo una fuente primaria conocida de ingreso con la esperanza de un mejor ambiente en la comunidad y la promesa de ingresos futuros adecuados. Al firmar el *Convenio Marco* significa que un grupo de los miembros de la comunidad ha ganado el debate sobre la futura dirección de la comunidad, pero a menudo permanecen opiniones contrarias. Muchas comunidades tienen una alta proporción de inmigrantes, los cuales no conocen bien a sus vecinos. Aprendiendo a trabajar juntos y restaurando la confianza entre los vecinos será un resultado de las FFS que es tan valiosa como las nuevas habilidades técnicas de producción y manejo de post cosecha. En efecto, las comunidades que han recibido apoyo en educación a través de AprendeDes todos mencionaron como apreciaron el Comité de Padres, donde aprendieron a trabajar juntos para mejorar la educación de sus hijos.

Ingresos de cultivos lícitos

Granjeros de todo el mundo siembran dos o mas cultivos de los que esperan obtener ingresos en efectivo La certeza de tener algún ingreso cuando un cultivo fracasa, es mas importante que aumentar el ingreso.

Las actividades productivas del ADP no reemplazaron completamente la pérdida de la coca, pero la oferta era lo suficientemente razonable para que las comunidades firmaran el *CM*. Reponer la mayoría del ingreso es aún la responsabilidad del productor, con importante y crítico apoyo del ADP para nuevos cultivos de más altos ingresos.

La proyección del aumento del ingreso del cultivo lícito que la ADP ofrece, es crítico para la sustentabilidad de la erradicación. El ADP tiene que asegurar que el ingreso proyectado se materialice en el ingreso actual.

Con la reducción del ingreso en efectivo por la coca, muchas familias regresaron a los cultivos que habían abandonado, reduciendo la necesidad de reponer el ingreso en efectivo. Un productor nos dijo, “Cuando sembrábamos coca comíamos comida enlatada” Algunas veces los establecimientos de venta al por menor sufren más perdidas de ingreso que los productores, porque las familias de comunidades libre de coca compran menos comida enlatada.

Enfoque en mercados especiales

Hay mucho interés por chocolate gourmet, certificado como orgánico, de bosque húmedo y comercio justo. Sin embargo en Perú el mercado internacional debe ser dirigido en vez de los mercados especiales ya que solo una pequeña porción de los 18,000 hectáreas de cacao reunirán los estándares de cacao gourmet. Precios actuales del cacao que esta propiamente cosechado, fermentado, y secado es adecuado para animar a los productores a unirse al ADP y terminar con la producción de la hoja de coca. No hay necesidad de usar fondos que son escasos para promover cacao gourmet. Algunos productores que reciben un nivel de precios conveniente están haciendo inversiones en nuevas áreas de cacao utilizando sus propios fondos.

Así mismo, la desmontadora de algodón recibía la mayoría de su producción de productores con un producto grado estándar. Sin embargo, la compañía esta promoviendo algodón orgánico y algodón coloreado como productos alternos. Como cacao, el precio actual del algodón es razonable para motivar a productores mantenerse libres de coca.

Por otro lado, café gourmet es un mercado grande y de rápido crecimiento que el café tradicional y seria apropiado y efectivo usar fondos del proyecto para promoverlo.

Resumen para pregunta 2: ¿pueden las actividades productivas generar ingresos razonables?

Resultados y conclusiones

1. Cada región tiene uno o mas cultivos o productos animales que son conservados para generar suficientes ingresos para apoyar una comunidad libre de coca. Mientras que el ingreso de cultivos lícitos no fue un factor primario motivador para que las comunidades firmaran el *Convenio Marco*, un ingreso adecuado es una condición necesaria.
2. Inversiones continuas son requeridas para cada cultivo para asegurar los niveles adecuados de ingresos a los productores. Pocos productores se están extendiendo a mas de una hectárea, pero todos deben hacerlo para lograr ingresos adecuados. La ADP no tiene planes para apoyar esta fase. La mayoría de los cultivos requerirán apoyo del sector publico requieren términos de intermedio a largo plazo hasta que el mercado comercial provea un rango completo de servicios.
3. La calidad y frecuencia de asistencia técnica para producción es variable con supervisión limitada por el ADP. Asistencia técnica para actividades económicas llega a pocas mujeres. Dado el gran numero de productores con nuevos cultivos, un componente de entrenamiento tiene un comienzo tardío.
4. La cosecha de cacao apoyada por ADP esta comenzando. inversión se necesita en el proceso de cosecha y recolección de los productores. Donde no esta absolutamente claro que el sector privado proveerá estos servicios una inversión en los centros de recolección puede llenar esta necesidad.
5. El mercadeo de cacao debería enfocarse en enviar granos de buena calidad para a alcanzar el mayor nivel de precios, que alcanzara a mas productores y proveerá un ingreso razonable para ayudar a las comunidades permanecer libres de coca.

Lecciones aprendidas

1. Cultivos lícitos suministrados por el ADP proporcionaron solo una pequeña porción del ingreso anterior por coca, aún así la oferta era suficiente para que las comunidades firmaran el *Convenio Marco*.
2. Mejoras en la infraestructura especialmente carreteras, mejoraron oportunidades de inversión e ingreso para los productores. Las mejoras en infraestructura deben ser mantenidas para asegurar precios adecuados para los productos.
3. Reconstrucción de la unidad de la comunidad y aprender como trabajar juntos para mejorar en la comunidad fue una importante contribución de la ADP. Por ejemplo las comunidades expresaron gran aprecio por las Comunidades de Padres que fueron organizadas como parte del apoyo educativo seleccionado. Estos comités de acuerdo a los padres, les ayudaron a trabajar juntos por un bien común.
4. Uno no puede asumir que la asistencia técnica llegara a las mujeres a menos que ellas y su ambiente estén incorporadas dentro del diseño de entregas.
5. Expertos independientes de cultivos deben cuantificar la cantidad de asistencia técnica ofrecida a los productores.
6. Coordinación con otros donantes pueden nivelar los fondos y resultados.

Pregunta 3: Es la estructura de administración del ADP apropiada?

Es la estructura administrativa de ADP apropiada para llevar a cabo eficientemente el programa y lograr sus objetivos el programa ?

El programa ADP usa un acercamiento multisectorial integrado que se usa en todas las SOs para alcanzar el objetivo especial: La reducción sostenida de cultivos ilícitos de coca en áreas claves del Perú”. Sin embargo la pregunta numero 3 aplica primero al proyecto PADP-II implementado por Chemonics International. Este contratista ha implementado actividades del ADP desde el 2002 bajo USAID/Perú , comenzando con un programa piloto en el área de Aguaytía, Departamento de Ucayali, para probar el acercamiento de la erradicación voluntaria. El programa fue modificado en el 2003 para incorporar lecciones aprendidas y se expandió para incluir otras áreas mas grandes del cultivo de coca. (Huallaga-central Departamento de San Martín, Arriba Huallaga-Departamento de Huánuco y Pasco, y Apurimac-Valles del río Ene-Departamentos de Ayacucho, Cuzco y Junin). Chemonics International continuara implementando el programa hasta Septiembre del 2007.

Empezando en el 2003 ADP estableció sus actividades a nivel de campo. En ese tiempo todas

la políticas e implementación de prioridades fueron establecidas y las decisiones de operación fueron hechas en Lima, antes de enviarlas a USDA para su aprobación Las decisiones en Lima iban desde fijar políticas y procedimientos de

aprobación hasta especificaciones técnicas y diseños de subproyectos de infraestructura y proyectos productivos enviados a comunidades.

Figura 1. Cuadro organizacional para Chemonics PADP-II en 2003-2005.

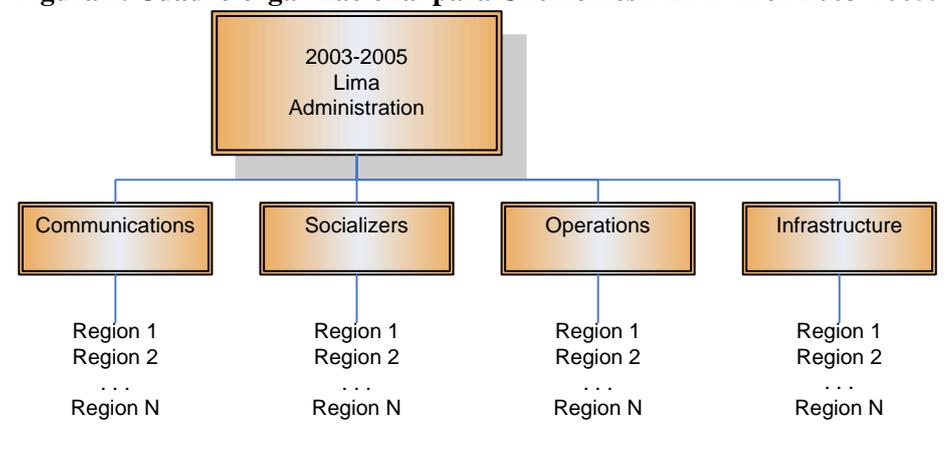
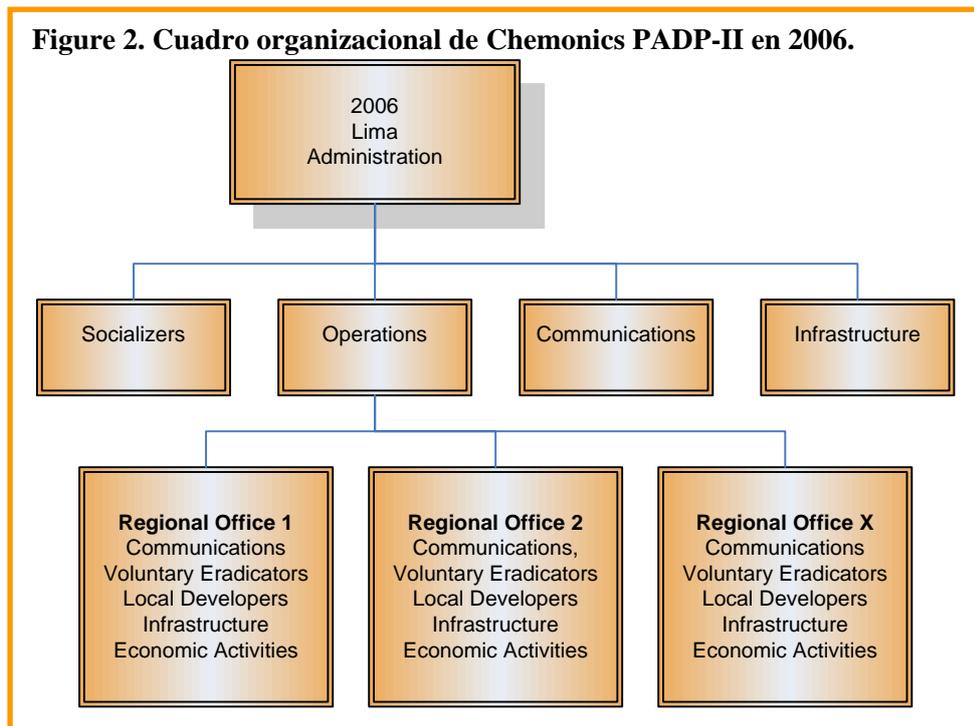


Figura 1 muestra una estructura organizacional simplificada para el periodo 2003-2005, tal como fue observado por equipo evaluador. Un cuadro organizacional mas detallado suministrado por el personal de PDAP-II 1 es incluido en el anexo E.

Socializadores son las personas inicialmente responsables por la primeras interacciones con las comunidades y les ayudan a tomar decisiones para erradicar su coca y entrar al programa de ADP.

Reorganización a finales de 2005 : Como el número de comunidades que firmaron los *Convenios Marco* aumentaron al mismo tiempo que el número de proyectos en marcha, la estructura “administración centralizada” resultó en mayores atrasos en la distribución de los beneficios prometidos a las comunidades. Además , el contacto poco frecuente con las comunidades causó incertidumbre entre los beneficiarios, quienes consideraron que su comunidad y proyectos habían sido abandonados. Esta situación resultó en un mayor número de quejas presentadas por los beneficiarios del programa . En respuesta, una drástica reorganización comenzó a ser introducida a finales del 2005 la cual relegaba mayores responsabilidades operacionales desde las unidades claves localizadas en Lima hasta los Directores regionales. El personal clave de Lima está ahora asignado en puestos de consultoría y entrenamiento, con las responsabilidades operacionales asignadas a los Directores regionales. Una representación simplificada de la estructura reorganizada fue preparada por el equipo de evaluación y se muestra en la figura 2. Una estructura organizacional detallada suministrada por el proyecto PDAP-II es incluida en el anexo E. El numero de personal internacional trabajando en el proyecto también fue reducido.



Bajo esta reorganización grupos de la oficina central fueron encargados de proveer básicamente servicios de consultoría y entrenamiento relacionadas a las políticas ,dirección estratégica, y coordinación técnica de toda la operación y dirección a alto nivel.

Decisiones operacionales iban a ser grandemente descentralizadas y manejadas en las oficinas regionales. La oficina central de Lima para PDAP-II continúa estableciendo todas las políticas y acercamientos operacionales’, comunicaciones a nivel multiregional y nacional, apoyo de administración y finanzas, actividades de evaluación y monitoreo, revisar y aprobar los contratos incluidos en el *Convenio Marcos*.

Durante las visitas de campo y entrevistas con los cuatro Directores Regionales, estos hablaron positivamente sobre sus nuevos puestos y responsabilidades. Ellos expresaron su opinión de que la organización descentralizada creaba el potencial para mejorar las respuestas a las necesidades y expectativas de la comunidad. No consideraron que el personal de Lima ejercitara un control o interferencia indebida con las decisiones regionales y expresaron aprecio por la guía y entrenamiento proporcionado por el personal de Lima. Las oficinas regionales agregaron dos nuevos grupos, desarrollo local y actividades económicas.

La posición de Desarrollador Local fue agregada para apoyar mejor a las comunidades durante la fase de entrega de los beneficios del programa, y para ayudar a coordinar respuestas de las comunidades con los grupos que estaban entregando infraestructura, proyectos productivos, comunicaciones y otras actividades del proyecto. El grupo de actividades económicas previamente llamado Proyectos Productivos, enfoca un amplio rango de apoyo para mejorar ingresos a largo plazo a los miembros de la comunidad. Los erradicadores voluntarios fueron previamente los socializadores con un nuevo nombre para reflejar su enfoque de aumentar el número de hectáreas erradicadas. Los componentes esenciales del acercamiento del servicio comunitario en el momento de esta evaluación como lo percibió el equipo evaluador se muestran en la figura 3. Una función de venta, llamada Grupo de Erradicación Voluntaria trabaja para persuadir la comunidad para firmar el Convenio Marco. Una vez firmado el acuerdo es implementado por el grupo de operaciones. Muchas actividades necesitan ser implementadas incluyendo actividades económicas (proyectos para tener ingresos), infraestructura, pagos en efectivo a los miembros de las comunidades, comunicaciones y otros.

En respuesta a las quejas un grupo de servicio al cliente para vigilar todos los aspectos del acuerdo, para ver que la comunidad cumpla con sus obligaciones, para observar que la ADP cumple sus obligaciones y sirve como una presencia constante cuando el equipo entra y sale. Funciones claves incluyen mantener a la comunidad informada del progreso de las actividades entregadas por el ADP y recibiendo respuesta de la comunidad a medida que el trabajo progresa.

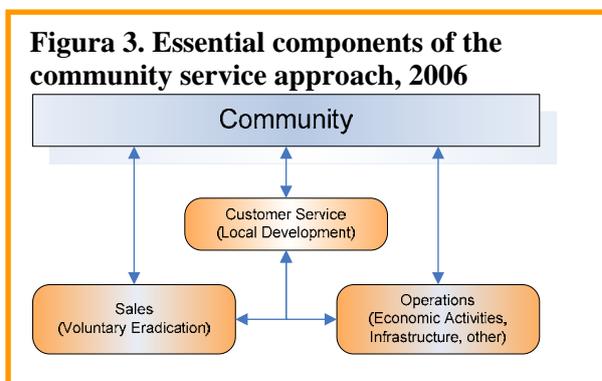
La descentralización es un trabajo en progreso, es muy rápido para cuantificar resultados. Algunas quejas y comentarios a nivel de algunas comunidades fueron recibidas acerca de que la ADP no cumplía sus expectativas y su deseo de más transparencia en el manejo de fondos de sub. Proyectos, en materia de implementación y construcción. Mientras la coordinación a nivel de la comunidad se dice que ha mejorado con la descentralización y la implementación del grupo desarrollo local, el equipo evaluador no recibió evidencia

convinciente de que todo estaba bien.

Algunas comunidades comentaron que la entrega de infraestructura mejorado hace un año pero no estaba claro si estos comentarios estaba motivada por una mejor información entregada por los desarrolladores locales o por el avance en la terminación de proyectos de infraestructura.

Comentarios de las comunidades sobre el envío de asistencia técnica no sugieren una

mejoría substancial en la entrega de la asistencia técnica en el año pasado. Desarrolladores locales respondieron que tenían poco o ningún control sobre la calidad o la frecuencia de las



visitas por los proveedores de la asistencia técnica Ellos asumieron “que la compañía proporcionando la asistencia técnica sabía lo que ellos estaban haciendo.”

El equipo evaluador no fue presentado a ninguna persona descrita como “expertos” nacionales o internacionales en ninguna de las actividades productivas (cacao, café, etc.) que fueron parte del personal de PDAP-II o que fueran contratados en una base temporal para supervisar las compañías supervisando la asistencia técnica. El personal de campo de ADP podía algunas veces mencionar alguna persona que ellos consideraban conocía mas que ellos sobre un cultivo específico, pero ellos no los caracterizaron como los especialistas mas experimentados o reconocidos del Perú. Con mas de 18,000 nuevas hectáreas de cacao sembradas bajo el programa de PDA , el equipo no observo un programa de entrenamiento masivo para los productores o inversiones de infraestructura de post cosecha en las fincas o en comunidades locales , a pesar de que el dirigente de PDAP-II dice que uno esta por empezar.

El numero de personal de desarrollo local es limitado , cada uno menciona estar encargado de 30 o mas comunidades . Esto significa que algunas comunidades no son visitadas tan a menudo como ellas desearan. El equipo evaluador no intento cuantificar el numero adecuado de comunidades que pueden ser visitadas por cada profesional de desarrollo local, pero el trabajo de la persona de desarrollo local es critico para suavizar la operación de una tarea compleja.

Inversiones para infraestructura y actividades económicas.

Cerca de 20 actividades económicas han recibido casi S/. 48 millón (Nuevos Soles) de apoyo. Los cultivos que recibieron mayor cantidad de apoyo fueron cacao, café, algodón , plátano, pasturas, maíz y palma aceitera . (Tabla 5). Apoyo para cacao, el cultivo licito mas frecuentemente seleccionado promediaba S/.1,187 por hectárea. Piña promediaba S/. 5,187 de apoyo por hectárea, seguido por papaya a S/. 3,447 y plátano a 3,447 de apoyo por hectárea. Papaya y plátano fueron los cultivos a mediano plazo mas comunes que fueron intercalados con cacao.

La región de Ucayali recibió la mayor cantidad de inversiones, S/. 13.7 millón, representando el 28 por ciento de las inversiones de actividades económicas (tabla 6). La región Ucayali también tuvo las cantidades de inversión mas altas por beneficiario S/. 1,791, seguido muy de cerca por VRAE S/. 1,602. San Martín tuvo las inversiones mas bajas por beneficiario. La región de San Martín tuvo el ingreso promedio mas bajo por beneficiario.

Tabla 5. Desembolso por cultivo todos los años, todas las regiones.

	Cantidad S/	Por ciento	Hectareas	Inversion por Hectarea
Algodon	5,054,648	10%	5,076	996
Arroz	609,223	1%	689	884
Cacao	26,083,988	53%	21,967	1,187
Café	5,964,744	12%	4,502	1,325
Camu Camu	125,503	0%	60	2,100
Citricos	500,175	1%	271	1,846
Frijol	13,263	0%	21	632
Maiz	1,866,597	4%	2,027	921
Mani	256,930	1%	276	932
Mejoramiento de ?	42,820	0%	4	NA
Modulo de Pi?	146,853	0%	NA	NA
Molino de grano	335	0%	NA	NA
Palma Aceitera	1,714,462	3%	1,156	1,483
Palmito	226,356	0%	133	1,702
Papaya	75,844	0%	22	3,447 /a
Pastos	2,426,966	5%	5,991	405
Pijuayo	83,386	0%	163	512
Pina	424,935	1%	82	5,187 /b
Platano	3,363,284	7%	1,513	2,224
Porcinos	7,548	0%	NA	NA
Total by crop	48,987,860	100%	43,951	1,115

a/ Debido a la erosión de los suelos causada el cultivo de la coca los costos para papaya incluyen la incorporación de material orgánica y fertilizantes al suelo, además de los costos de la asociación local proporcionando asistencia técnica.

b/ Piña es un cultivo intensiva que requiere ingresos específicos y relativamente costos altos Cada productor de piña fue apoyado con un cuarto de hectarea.

Un total de 560 proyectos de infraestructura fueron implementados para una inversión hasta la fecha de S/.100 millones (tabla 7). La región de Ucayali fue el recipiente para el 32 por ciento de las inversiones de infraestructura, Tocache recibió 10 por ciento de inversiones de

Table 6. Inversiones por regiones, todos los años

	Cantidad /S.	Porcentaje	No. de beneficiarios	Cantidad por beneficiario
San Martin	9,923,569	20%	11,581	857
Tingo Maria/Aguaytia	11,527,487	24%	8,423	1,369
Tocache	3,113,189	6%	2,470	1,260
Ucayali	13,744,630	28%	7,673	1,791
VRAE	10,678,985	22%	6,668	1,602
Total todas las regiones	48,987,860	100%	36,815	1,331

infraestructura.

Escuelas o cuartos para escuelas fueron las solicitudes de apoyo para infraestructura en la comunidad, mas común, seguidas por facilidades de uso múltiple (tabla 8). Solo tres puestos de salud fueron construidos . Tres proyectos de electrificación fueron solicitados . Generalmente varias comunidades participaban en proyectos rurales de electrificación.

	Numerous	Porcentaje	Cantidad S/.	Porcentaje
San Martin	91	16	14,141,896	14
Tingo Maria/Aguaytia	167	30	31,461,135	31
Tocache	45	8	10,368,775	10
Ucayali	189	34	32,213,523	32
VRAE	68	12	11,807,552	12
Total todas las regiones	560	100	99,992,882	100

	Numero	Inversion	Porcentaje de la inversion
Escuelas y cuartos	147	19,195,214	19
Carreteras locales	64	29,729,790	30
Electrificacion rural	14	2,896,875	3
Agua potable	81	13,675,865	14
Facilidades de uso multiple	129	13,455,937	13
Puestos de salud o entrenamiento	14	2,856,797	3
Infraestructura de la comunidad	11	1,017,405	1
Otros	97	17,174,999	17
Total	560	99,992,882	100

Resumen para pregunta 3: Es la estructura de administración del ADP apropiada?

Resultados y Conclusiones

1. A nivel local un acercamiento efectivo para el desarrollo de la comunidad ha evolucionado y esta en su lugar.
2. El mismo acercamiento de enfocarse en desarrollo de la comunidad debería servir para trabajar en áreas de posterior erradicación, siempre manteniendo flexibilidad para responder a las necesidades y decisiones específicas de las comunidades servidas. La descentralización y reorganización que tuvo lugar en Octubre del 2005 esta trabajando mejor en las actividades de administración e implementación del PDA.
3. El PDA tiene limitada habilidad para verificar la calidad de asistencia técnica o para resolver temas que aparecen sobre los cultivos primarios apoyadas por el proyecto. Esta es una situación preocupante con un numero tan grande de productores dependiendo en la asistencia del ADP para tener éxito.
4. Grupos de desarrollo local juegan un papel muy importante manejando las expectativas de las comunidades.

Lecciones Aprendidas

1. Los inicios y paros de la erradicación voluntaria (ventas) y entregas de los compromisos a las comunidades locales (operaciones) han creado incertidumbre en las comunidades servidas y también entre el personal PADP-II.
2. La descentralización tiene el potencial de responder mejor a las necesidades de la comunidad y retroalimentación.
3. Descentralizando la autoridad en unidades locales y regionales hace las negociaciones mas inclusivas de los intereses de la comunidad y a menudo traen inversiones y apoyo de recursos locales.

Pregunta 4: Contribución a otras actividades de USAID

Están siendo implementadas otras actividades en las mismas áreas donde ADP a contribuido sustancialmente a crear un ambiente económico, social e institucional que conduzca a la reducción sostenible de la coca?

El acercamiento de varios sectores usado por ADP es altamente valorado por las comunidades. La mayoría de las comunidades están localizadas en áreas remotas y han recibido poca o nada infraestructura del GOP. El ADP invirtió en nuevas carreteras para conectar las comunidades a los mercados . Las mejoras a la autopista entre Tocache y Juanjui fue una mejora clave, reduciendo los costos de fletes de Tarapoto a Lima por la mitad pocas semanas después de abrir la autopista. Mejoras en carreteras locales abrieron las comunidades a un transporte mas rápido, mas confiable y con menos costos. Fletes mas bajos se trasladan a los productores en precios mas altos. Las nuevas carreteras alumbraron grandemente los prospectos para los cultivos comerciales en crecimiento en muchas comunidades que anteriormente dependían del transporte por rio. Durante las elecciones municipales, el equipo observó comunidades enteras amontonarse a bordo de los vehículos de transporte local para atender reuniones políticas regionales para escuchar las propuestas de los diferentes candidatos.

Otros sectores contribuyendo al programa PDA incluyen:

Actividades de educación: son implementadas a través del proyecto APRENDES y son percibidas por las comunidades como aumentando su cohesión. Los Padres citaron mayor satisfacción en las escuelas locales. Los Comités de Padres reúnen a los padres para solucionar problemas de educación. Y la mayoría de los maestros agradecen los materiales de educación.

Actividades de salud son implementadas a través de la iniciativa de Comunidades Saludables . La iniciativa de Comunidades Saludables enseña medidas preventivas que las comunidades pueden tomar para reducir o eliminar problemas de salud. La iniciativa autoriza a los miembros de la comunidad a tomar mayor control sobre su propia salud. Este programa es aun nuevo en la mayoría de las comunidades PDA pero donde esta en operación es percibida favorablemente.

Mientras muchas comunidades mencionaron que ellos valoraban los servicios de salud mejorados y muchos solicitaron servicios de salud adicionales del programa ADP, ninguna comunidad que el equipo entrevisto enumero los beneficios de salud ofrecidos por el ADP como una razón contribuyente a la firma del *Convenio Marco*. La relación entre el ADP y las Ciencias de Administración de la Salud (MSH), el implementador actual para los servicios de salud de la comunidad, parece estar en desarrollo. En una región el programa de las MSH proclamo estar apoyando activamente comunidades que solicitaron asistencia de salud.

Actividades de democracia y gobernabilidad (DG) son implementadas a través del proyecto PRODES (Programa de Pro Descentralización). Las actividades tienen lugar en 48 gobiernos municipales PDA. Todos ellos han instalado el software de SIAF (controles financieros) y el 92% ha finalizado diagnóstico y prioridades.

DG ayuda a gobiernos locales a tomar mayor adueñamiento de los proyectos de infraestructura, y entusiasmo a gobiernos locales a ser más participativos y transparentes. El equipo evaluador identificó una fuerte necesidad de fortalecimiento institucional a niveles local y regional. Con nuevos oficiales entrando después de las elecciones recientes algunas de las municipalidades necesitarían re-entrenamiento. El programa necesita asegurarse que esto estará cubierto ya sea por PDA o PRODES.

Algunas preocupaciones fueron formuladas por las comunidades, por personal del proyecto y por personal de DEVIDA, que las donaciones del proyecto no eran registradas en cuentas locales para ayudar a proporcionar controles y contabilidad. Los líderes regionales de Chemonics PADP-II indicaron que están comenzando atender el problema. DEVIDA está motivando al PDA a trabajar a través de líderes políticos y a registrar las actividades de proyectos en el sistema de información público.

Actividades de crecimiento económico son implementadas a través del proyecto PRA. Las actividades de apoyo del PRA están localizadas primariamente en la región de las sierras. Para las tierras bajas orientales PRA ha sido de mucha ayuda utilidad para encontrar compradores en sectores seleccionados tales como algodón, cacao y corazón de palmito.

La filosofía del PRA es trabajar únicamente con compañías establecidas, ayudándoles a mejorar su acceso al mercado. En consecuencia la mayoría del trabajo del PRA en cacao está concentrado en encontrar compradores en mercados especiales. Este es un resultado esperado para las pequeñas compañías comercializadoras de cacao en la zona, que vieron su fuerte en mercados especiales en vez del mercado internacional.

Sin embargo, la mayoría de los productores suplirán el Mercado de internacional para el cual los precios actuales son adecuados para motivar a los productores a expandir su área sembrada. PRA asume que el gobierno proveerá a nivel de finca centros de recolección y la primera etapa del manejo de post cosecha. PRA proveerá a los compradores potenciales interesados en cacao una lista de los productores, de esa manera ellos sabrán a donde ir para comprar y recoger el producto.

Los miembros del equipo creen que el sector privado eventualmente responderá y proveerá servicios de post cosecha y recolección. Sin embargo es improbable, que el sector privado identifique las señales de precios y haga las inversiones y el esfuerzo lo suficientemente pronto para proporcionar precios óptimos a los productores., especialmente para productores que comenzaran a cosechar en los siguientes meses.¹⁷

Una opción potencial para mejorar el manejo de post cosecha y recolección de cacao es apoyar a los productores que están dispuestos a organizarse y establecer facilidades locales de recolección y manejo de post cosecha. Ya que PRA se enfoca en apoyar compañías establecidas y por que tiene menos experiencia organizando y entrenando productores, dirigir compañías puede no ser la mejor alternativa para apoyar esta opción.

Actividades ambientales: Están primeramente relacionadas a la certificación y administración de concesiones forestales. El proyecto PRA ha ayudado a algunas compañías a agregar certificaciones de administración forestal a sus concesiones. Algunas comunidades

¹⁷ See additional discussion on this topic in Question 2.

en el área servida por el ADP están en proceso de agregar certificaciones a las áreas dentro su área de supervisión.

Muchas de las comunidades que el equipo visito preguntaron por ayuda para mejorar su ambiente. Estas peticiones incluyen mejoramiento de la calidad de agua en los arroyos y ríos, reforestación para ayudar a mantener lluvias adecuadas para sus cuencas, fertilidad de suelos y mas opciones para producción de cultivos libres de químicos. Ninguna comunidad de las que visito el equipo incluyo una prioridad relacionada con el ambiente cuando firmo el *Convenio Marco*.

Resumen de la pregunta 4: Cual es la contribución de otras actividades de USAID?

Resultados y Conclusiones

1. Todas las carreteras de acceso en todo tiempo son críticas para la mayoría de los cultivos lícitos.
2. Bajos fletes se traducen a precios mas altos para los productores.
3. Falta de transparencia cuando se canalizaban proyectos de infraestructura a través de los gobiernos municipales no parece ser un problema serio en ADP, pero fue notado y mencionado por las comunidades servidas.
4. Educación y servicios de salud fueron servicios bienvenidos por las comunidades. De estas solo educación fue mencionada como una de las motivaciones para firmar *Convenio Marco*.
5. El apoyo del proyecto PRA a la cadena de valores fue útil en pocas instancias, pero la tarea mas grande de un apropiado manejo de post cosecha y recolección del cacao y café, esta lejos de estar completa.
6. El apoyo de PRODES fue muy apreciado por algunos lideres políticos. PRODES ha proporcionado servicios a 48 gobiernos municipales. Datos no estaban disponibles para determinar cuantas comunidades participantes en ADP eran beneficiadas a través de las actividades de PRODES.
7. A la fecha actividades ambientales no motivaron a las comunidades a firmar el *Convenio Marco* ni tampoco sus prioridades para nuevas inversiones en sus comunidades. Abastecimiento mejorado de agua o protección de la calidad de agua fue mencionado fue mencionado como una necesidad por varias comunidades.

Lecciones aprendidas

1. Una mejor educación fue mencionada como un factor motivante para firmar el *Convenio Marco*. El Comité de Padres fue muy apreciado en cada comunidad donde el apoyo a la educación se incluyo.
2. Apoyo para la educación y salud en las comunidades locales debe ser coordinada con instituciones a nivel nacional para asegurarse que la necesidad de apoyo continuo este disponible.
3. Servicios de salud no fueron mencionados como un factor motivante para firmar el *Convenio Marco*.
4. Carreteras mejoradas son esenciales para muchas de las comunidades para tener acceso a los mercados de cultivos lícitos.

Pregunta 5: Fortalezas y debilidades de comunicación del proyecto

¿Cuales son las fortalezas y debilidades de comunicación estratégicas, operacionales u otras del programa ADP, y que acciones puede USAID toma para reforzar el impacto de estas actividades?

USAID comenzó el primer programa ADP de comunicación en 2003 al reconocer el hecho que alcanzar una reducción sostenible de coca significaba que las familias debían estar convencidas de que al cultivar coca se perjudicaban ellos mismos y sus comunidades. La estrategia de comunicación fue modernizada a mediados del 2004 cuando una evaluación identifico una serie de problemas en la articulación de la estrategia para apoyar la implementación en el campo. Bajo el re-diseño, las operaciones de comunicaciones fueron separadas en dos áreas; comunicaciones locales para promover la firma del *Convenio Marcos* y comunicaciones de “opinión pública” para tratar problemas nacionales y regionales relacionados a la producción de coca y a las medidas antinarcoóticos. El objetivo es promover la opinión de líderes para dirigir mensajes sobre la erradicación de coca ilegal y control de las operaciones ilegales de drogas.

La responsabilidad de comunicaciones locales es compartida con Chemonics PDAP-II y CEDRO. La comunicación de opinión pública es llevada a cabo parcialmente por contrato con Chemonics PDAP II y otra parte por DAI/Tironi.

La percepción del equipo es que las comunicaciones locales han mejorado desde la reorganización en Agosto del 2004. Sine embargo queda mucho por implementarse. Cada región tiene una persona responsable de las comunicaciones a la comunidad, y en casi todas, esta persona ha sido recientemente contratada. El grupo de comunicaciones expreso sus quejas sobre insuficiente tiempo y recursos para apoyar a tantas instituciones y mensajes necesitados para persuadir a las comunidades a firmar el *Convenio Marco* así como operaciones de apoyo para los cientos de proyectos de desarrollo en las comunidades.

Comunidades Locales

Comunicaciones locales a través del PDAP II se enfoca en dos mensajes específicos para apoyar las actividades del ADP y apoyar operaciones:

1. Las comunidades libres de coca son mas seguras, fomentan inversiones a largo plazo, y proporcionan un mejor ambiente de vida.
2. Desarrollo económico es primeramente la responsabilidad de la comunidad, no de una institución contratante. El ADP puede ayudarle a desarrollar su comunidad.

El primer mensaje es ampliamente reconocido por las personas trabajando en el ADP y coincide con los resultados del equipo de que la transformación a un ambiente mas seguro es la motivación primaria para una comunidad elegir convertirse en libre de coca. El Director regional del ADP dijo, “Cuando nosotros entramos en una comunidad que ha sido controlada por traficantes narcos por periodos largos, nosotros encontramos la gente mas pobre en Perú.” Dicho de otra forma por Tironi Asociados, “ El narco trafico causa pobreza, pobreza no causa narcotráfico .” Sin embargo, esta creencia tan fuertemente mantenida por los participantes en el ADP, quienes han aguantado vivir por largo tiempo en comunidades dominadas por coca, no esta reflejado en las comunicaciones nacionales de de “opinión pública”.

El segundo mensaje esta diseñado para apoyar un problema con el que se encuentra casi diariamente el personal de desarrollo local; el ADP esta disponible para ayudar a su

comunidad con su desarrollo social y económico. Comunidades locales que toman responsabilidad por su propio desarrollo mejoran su situación económica más que aquellas comunidades que relegan responsabilidad para sus actividades de desarrollo a instituciones de afuera.

Una lección aprendida durante las entrevistas con líderes de la comunidad es que la unidad de la comunidad es destruida por el narcotráfico, y toma gran esfuerzo y tiempo recobrar la confianza en otros miembros de la comunidad e instituciones públicas. Por ejemplo: cuando las comunidades hablaron del apoyo del ADP a sus escuelas, ellos hablaron más entusiastamente sobre el Comité de Padres y que ellos estaban trabajando juntos como comunidad para mejorar la educación de sus niños. En contraste el personal de Aprendes enfatizó el entrenamiento de maestros, los libros de trabajo y los suplementos escolares proporcionados, como los servicios más importantes proporcionados a las comunidades y a penas menciono el Comité de Padres.

CEDRO: El apoyo a la comunicación proporcionada por CEDRO está dirigida a la población en general, líderes de la comunidad y periodistas jóvenes en los valles orientales donde la coca es producida. CEDRO ha estado reforzando mensajes como “la mayoría de las hojas de coca van a las pozas de maceración”, “las drogas ilegales están destruyendo la vida y la naturaleza” y “producción, tráfico y consumo de drogas ilegales genera violencia y criminalidad”. Los programas de comunicación tienen tres componentes:

1. Operaciones de apoyo del ADP proporcionando medios de publicidad públicos con información precisa y actual relacionada con actividades ilegales y legales. Este apoyo es entregado utilizando una red de periodistas jóvenes y enfocando esfuerzos en comunicaciones dentro de las áreas de alta prioridad del ADP.
2. Fortalecen la capacidad de instituciones legales que apoyan actividades lícitas de desarrollo económico.
3. Apoya a la juventud para encontrar empleo remunerador legal, y separarlos de la coca y producción de droga.

La Red de Periodistas Jóvenes trabajando con CEDRO es responsable de producir y transmitir los mensajes a través de la radio local. A pesar que la Red de Jóvenes es muy activa, los miembros son frecuentemente reemplazados de manera que el servicio debe ser continuo. En San Martín el programa de radio “*El Vocero del Huallaga*” dedica una gran parte de la duración del programa a cubrir los proyectos apoyados por PDA-DEVIDA y USAID a través de entrevistas, noticias y un programa de llama y habla.

Comunicaciones de opinión pública

Las comunicaciones de opinión pública de ADP son compartidas entre DEVIDA, Chemonics a través del contrato de PDAP-II, y el contrato DAI usando a menudo Tironi Asociados. La Sección de Asuntos Públicos de la Embajada de Estados Unidos también se reúne para coordinar actividades, responder ataques de *cocalero* (productores de coca), apoyar grupos y atender reclamos del público sobre actividades de erradicación. Personal de DAI y Chemonics PDAP-II a menudo participan en estas reuniones.

La coordinación entre DEVIDA, la Embajada de los Estados Unidos, USAID y sus socios implementadores fueron reportados por varios participantes haber mejorado en consistencia y efectividad en los servicios de mensajes públicos.

Trabajo sistemático con líderes de la comunidad también mejoro la conciencia de problemas del cultivo ilegal de coca y narcotráfico.

Datos de opinion publica en Tabla 5.1 indica que las conexiones entre narcotrafico, violencia social, y terrorismo están ampliamente reconocidas y el publico considera los productores de coca estar empobrecidos y exentos de cualquier

responsabilidad por las consecuencias de sus actividades. Sin embargo datos de lideres en mas de 500 comunidades Peruanas contradicen estas conclusiones; y envés indica que estos lideres creen que las

comunidades libres de coca están mejor afuera de la coca y que las comunidades mas pobres de Perú son aquellas donde las hojas de coca son cultivadas y vendidas a narcotraficantes. Están creencias divergentes tan fuertemente sostenidas no son reflejadas en los servicios de comunicación publica .

Información insuficiente del personal de campo y *ex-cocaleros* es pasada hacia arriba para apoyar los esfuerzos de comunicación nacional. En 2005, 57 por ciento de la población en ciudades seleccionadas creían que el programa AD era un fracaso, comparado con 37 % que consideraba que el programa era exitoso .^{18 19} A pesar de esto hay miles de familias en Perú quienes se benefician de las actividades del AD en sus comunidades. En nuestras entrevistas casi cada familia dijo que AD estaba trabajando por su comunidad y por su unidad familiar.

Table 5-1. Esta Ud. de acuerdo con las siguientes afirmaciones relacionadas con el problema del narcotráfico? Porcentaje de respuestas que son si.

Afirmacion	2004	2005
La lucha contra los narcotraficantes es necesaria para la tranquilidad y seguridad de los Peruanos.	83.7	87.2
El cultivo de hojas de coca por los narcotraficantes genera violencia y corrupción.	82.7	87.2
La lucha contra el narcotráfico no es solamente la responsabilidad del gobierno, si no también de la sociedad social.	85.6	85.6
El control y reducción de plantaciones de coca son necesarias para la tranquilidad y seguridad de los Peruanos.	75.2	78.5
Existen uniones y acuerdos entre los grupos terroristas y los narcotraficantes.	67.8	77.2

Source: TIRONI Asociados, Peru, presentation January 2006, slide 30.

Tabla 5-2. Opiniones publicas acerca de la producción de coca y las comunidades asociadas

Afirmacion	Si	No	No saben
Porcentaje de personas que creen que cultivando coca licita sirve para mejorar la situación económica de los cultivadores de coca	65.6	33.5	0.9
Porcentaje de personas que creen que en el futuro las comunidades que pararon de producir coca van a regresar a cultivar coca.	81.7	17.1	1.2

Fuente: presentación de PDA en Junio 2005 Línea de Base, dispositivas 9 y 14. La encuesta incluya beneficiarios en Aguaytía, Tingo María, Tocache, y San Francisco; y residentes de Lima, Tingo María, Tocache, San Francisco, Aguaytía, Huamanga, Pucallpa y Huanuco,

¹⁸ Las ciudades encuestadas incluyen Lima, Ayacucho, Pucallpa, Aguaytia, Húanuco y Cusco. Fuente: TIRONI Asociados, Enero del 2006, filminas 3 y 14.

¹⁹ Algunas de las personas entrevistadas sugirieron que mensaje es diseñado y alimentado por cocaleros y narcotraficantes, que ellos estan extremadamente bien fundados y que sus mensajes no estan basados en evaluaciones reales de los beneficios proporcionados.

Información técnica y científica en producción y mercadeo de cultivos y otros productos esta raramente disponible a otras comunidades que están explorando opciones para ingresos sostenibles provenientes de cultivos alternativos.

Mientras solo un pequeño porcentaje de productores cultivan coca, millones cultivan los cultivos tradicionales incluyendo algodón, maíz, piña, café, cacao, pastos y otros cultivos apoyados por el ADP. Aunque estas actividades productivas son etiquetadas como “desarrollo alternativo,” en la opinión del equipo evaluador estos son la base de la agricultura en Perú y los ha sustentado por generaciones.

La comunidad de Abejaico en la región de Aguaytía preparo una serie de cuadros describiendo su historia colectiva, liderazgo actual, y crearon mapas representando visiones del pasado, presente y futuro de su comunidad. Estos cuadros representan visualmente la transformación deseada, así como una lista de normas de comportamiento que fueron aceptadas por la comunidad y están incluidas en el Anexo D.

Resumen para pregunta 5: Fortalezas y debilidades de comunicación del ADP

Resultados y conclusiones

1. Algunas de las opiniones locales claves sobre el impacto de los esfuerzos de desarrollo económico del ADP son muy diferentes a las opiniones publicas acerca del programa ADP . Hay una percepción publica de que AD no es efectivo cuando miles de familias encuentran que funciona para su comunidad.
2. La evaluación a medio plazo ayudo a las comunidades a enfocarse en mensajes claves que directamente apoyan los objetivos ADP de generar tantas hectáreas como fuera posible y la efectiva distribución de servicios y productos definidos en *Convenios Marco*. Este cambio esta mejorando en muchas comunidades.
3. Información insuficiente del personal de campo y ex-cocaleros es pasada hacia arriba para apoyar los esfuerzos de comunicación nacional. Algunos de los ampliamente conocimientos aceptados sobre los beneficios y costos de las comunidades dominadas por la coca no provoca la atención de aquellos guiando las comunicaciones nacionales. Testimonios que el equipo escucho acerca de cambios y éxitos de las comunidades libres de coca no fueron vistos en las comunicaciones a nivel nacional.
4. CEDRO provee importante apoyo para presentar a la información publica acerca del programa ADP. Su diversa mezcla de fuentes de información para el público sirve para contrarrestar mensajes de las fuerzas pro-coca.
5. El equipo de comunicaciones trabajando en el campo se sienten abrumados con la tarea de crear mensajes para apoyar los objetivos del proyecto ADP y al mismo tiempo respondiendo a asuntos relacionados al sector de la coca que provienen de los medios e instituciones locales.

Lecciones aprendidas

1. El enfoque de las comunicaciones locales en dos mensajes claves facilitaron las operaciones de ADP. Estos dos mensajes claves son:
 - a. Las comunidades libres de coca son mas seguras, promueven inversiones a largo plazo y proveen un mejor ambiente para vivir.
 - b. El desarrollo económico es primeramente responsabilidad de la comunidad, no de una institución de afuera. El ADP puede ayudar a desarrollar la comunidad.

Pregunta 6: Las intervenciones de USAID han mejorado la efectividad del GOP ?

¿Las políticas contra narcóticos de USAID y las intervenciones de desarrollo institucional han mejorado el manejo de los asuntos contra narcótico de Perú para hacer la reducción de coca más sostenible?

En esta área DEVIDA recibe apoyo limitado pero importante de USAID bajo la política de Perú y el componente de desarrollo institucional de ADP. Comenzando en Julio del 2005, las Alternativas de Desarrollo, Inc. (DAI) han proporcionado apoyo institucional y servicios de asistencia técnica a través de varios sectores altamente especializados. A través de este componente oportunidades planeadas fueron proporcionadas a través del ADP para asistir DEVIDA bajo la administración de Toledo, aunque el actual apoyo fue limitado para financiar unos pocos especialistas técnicos.

Las actividades de monitoreo y evaluación apoyadas por el financiamiento de USAID para DEVIDA también asisten desarrollo institucional y políticas. Un sistema descentralizado también ha recogido regularmente información local y nacional ADP relacionada con drogas ilegales, incluyendo encuestas periódicas de actitud por mas de una década bajo los mecanismos GOP . Sin embargo, excepto por una reciente presentación de DAI política-relacionada como es: “*Perú: Introducción al Mercado de la Hoja de Coca,*” ha habido pocos estudios serios muy apreciados empleando esta banco rico de datos. Las limitadas capacidades estratégicas y de planificación de DEVIDA resultan en la sub utilización de recursos de conocimientos disponibles para políticas mejoradas, regulatorias y reformas institucionales.

Algunas intervenciones relacionadas con políticas claves han sido tomadas por el proyecto DAI tales como estudios especiales y conferencias. Este componente del proyecto ADP fue lanzado para responder a la estructura legal y regulatoria obsoleta de Perú, que ha permanecido mayormente sin cambiar desde mediados de 1970. Este proyecto se ha enfocado en desarrollo racional y aprobación de una ley critica muy importante para controlar químicos precursores usados para procesar productos droga a base de coca. ADP ayudo al avance de las leyes y el desarrollo de materiales regulatorios esenciales y de entrenamiento. Esto incluye la implementación del sistema de administración de información SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) este mecanismo de control para controlar producción y asistencia técnica al Ministerio de Producción para desarrollar el nuevo sistema de manejo de información. El nuevo sistema será lanzado en Julio del 2007 debe mejorar la efectividad de los esfuerzos de prohibición de GOP.

Asistencia técnica a FONAFE para un estudio inicial y desarrollo de opciones de políticas para el control del Mercado legal de coca es otro ejemplo de apoyo a través de políticas de consejería y construyendo capacidad institucional. El estudio analizo coca y producción de droga y sus conclusiones resultaron en una serie de desarrollo institucional, estructuras legales y regulatorias para intervenciones ilegales de coca. Esto incluye temas de personal y entrenamiento y temas de desarrollo político relacionados a FONAFE (Fondo Nacional de Financiamiento a la Empresa del Estado) y ENACO (Empresa Nacional de la Coca). Temas importantes de este estudio fueron diseminados a través de foros de promoción, medios publicitarios y grupos de discusión, y comunicada a los a los lideres del Congreso y Ejecutivos recientemente electos.

Perú tiene estructuras legales y regulatorias que han cambiado poco desde 1978. Estas estructuras resultan en un inadecuado control del Mercado legal de coca y no hacen

distinciones claras entre coca legal e ilegal. Esfuerzos para poner al día regulaciones en esto así como en otros asuntos relacionados fueron iniciados en el Congreso durante el periodo del Presidente Toledo. Se formaron comisiones para poner al día las áreas geográficas definidas para producción legal y establecer medidas para el registro legal de títulos de tierra. Control y monitoreos de estas tierras por tecnología GPS ha sido usada en estas áreas cada vez mas disputadas. Legislaciones relacionadas fueron introducidas para cambiar las unidades de medida de hectáreas legales por región a limites de producción total actual para reconocer las mejoras de productividad de los cultivos. El papel de ENACO fue también apropiadamente actualizado. Varias comisiones han revisado y debatido estos asuntos cada mas sensitivos , apoyados por el equipo de DAI que proporciono información imparcial.

Dado el anticuado estado de la legislación de coca y su relacionado marco regulatorio, la capacidad cada mas débil del GOP y la aumentada presencia de grupos relacionados y financiados por narcos, Las intervenciones dirigidas a esta área forman un importante elemento para avanzar en los objetivos de SO.

DEVIDA es la encargada para firmar el *Convenio Marco* con las comunidades. Este requisito pone la cara legal en el acuerdo, aunque DEVIDA no tiene recursos para suministrar los beneficios prometidos si la ADP falla. DEVIDA provee una fuente alterna a los participantes del programa para expresar sus quejas y al personal de ADP que pueda captar respuestas de las comunidades locales acerca de su trabajo.

Contratistas de salud y educación financiados por el ADP han estado trabajando a nivel de ministerios nacionales para asegurar que el apoyo proporcionado a las comunidades locales para mejorar los servicios médicos y de educación sean incorporados en los sistemas de planificación y apoyo del Perú. Nuevas o mejoradas facilidades medicas y escolares solicitadas por la comunidad necesitan ser negociadas con las autoridades autorizadas por el gobierno para asegurar que el apoyo continuo estará disponible . Estas consultorios ahora aparecen ocurrir cuando son necesarias. Los libros de trabajo distribuidos por Aprende están pendientes de aprobación por el Ministerio de Educación. Mientras tanto son bien recibidos por las escuelas locales y el equipo observo que los libros están siendo usados por los estudiantes.

Intervenciones locales con instituciones publicas

Los resultados decepcionantes de trabajar con instituciones a nivel nacional esta algo compensado por el éxito de trabajar con oficiales municipales, locales y regionales y lideres del gobierno. A pesar del inicio desalentador, el personal local de ADP ha trabajado desde el comienzo con oficiales locales y regionales hasta donde es posible.²⁰ Trabajar con estos lideres era a menudo difícil especialmente los primeros años. Pero mientras mas comunidades firmaron y el impacto de la infraestructura y proyectos productivos comenzaron a mostrar resultados, las posibilidades aumentaron para una cooperación mas cercana.

El equipo implementador PDAP-II siempre trata de incluir lideres municipales en las negociaciones con las comunidades del *Convenio Marco* y, cuando es apropiado hace que los oficiales del gobierno local asuman la responsabilidad de guiar la implementación de los

²⁰ Por cerca de 18 meses las instrucciones de USAID al liderazgo de Chemonics PDAP-II fueo envolverse con lideres municipales, no proporcionar entrenamiento o asistencia técnica a ellos – otros implementadores harán eso, a no incluirlos en las negociaciones con comunidades, y no tenerlos participando en la implementación de proyectos de infraestructura. El personal de campo PDAP-II reporto que durante este periodo ellos se involucraron a oficiales municipales con reserva, pero encontraron este contacto muy útil en varios casos.

proyectos de mejoramiento de infraestructura. Este es un acercamiento mucho mas mejorado para los erradicadores del proyecto y personal de desarrollo local . Y se espera que aumente la participación del gobierno local.

Cuando lideres del gobierno local buscan parar o atrasar el trabajo del ADP con las comunidades locales sin objeciones bien fundadas, El personal del ADP continuara trabajando con la comunidad. Lideres del gobierno local raramente dejan de apoyar a una comunidad que quiere ser libre de coca.

La presencia de instituciones a nivel nacional en las comunidades participantes en el ADP prácticamente no existe. Cuando a lideres de la comunidad se les pregunto que papel tiene el estado en su desarrollo económico, la respuesta mas común fue “*nada*” o “*no esta presente.*” Actividades del Ministro de Agricultura, el cual esta encargado del desarrollo rural en las comunidades de coca por el Decreto Supremo 044, fue mencionado a los miembros del equipo en relación con el desarrollo de nuevas variedades mejoradas de algodón. Queda mucho por hacer para construir sistemas de apoyo para las áreas en rápida expansión de cacao, palma aceitera, café y algodón. En el este hay también muchas hectáreas de pastos mejorados que apoyaran al creciente sector ganadero.

PRODES ha tenido limitado pero importante impacto trabajando con las municipalidades locales. A la fecha el apoyo ha sido suministrado a 48 municipalidades, todas de las cuales han instalado el sistema SIAF (controles financieros) y el 92 por ciento han completado su diagnostico y priorizado las actividades en su plan operativo. Ellas también animan y ayudan al gobierno local para ser mas participativo y transparente en el manejo financiero y operaciones.

Miembros de las comunidades y personal del proyecto expresaron su preocupación que los trabajos de infraestructura que son ejecutados a través del gobiernos municipales no muestran la transparencia adecuada y control de gastos. Consiguiendo los controles financieros para aquellos trabajos que están siendo actualmente supervisados por el sistema de información de Chemonics PDAP-II, entren al sistema municipal, es un trabajo en progreso y necesita apoyo continuo.

Resumen de la pregunta 6: ¿Las intervenciones de USAID han mejorado la efectividad de GOP?

Resultados y Conclusiones

1. Los esfuerzos para reforzar DEVIDA y hacer que asuma un papel cada vez mas importante en la lucha contra drogar ilegales ha sido desalentador. Parece que la voluntad política del gobierno nacional anterior para lidiar con estos asuntos fue limitada.
2. El cambio en el gobierno nacional ha abierto la oportunidad para establecer mas liderazgo efectivo para DEVIDA y para definir mas claramente como pueden ellos lograr su misión. Afirmaciones tempranas del liderazgo venidero de DEVIDA son positivas pero el ultimo resultado es desconocido. El liderazgo de DEVIDA esta solicitando mayor financiamiento para apoyar intervenciones mejoradas y ampliadas en el sector de drogas ilícitas.
3. Registrando los proyectos de trabajo públicos en el sistema publico contable de Perú es un paso necesario y necesita apoyo continuo. Con las recientes elecciones y cambios pendientes en el gobierno para varias áreas el entrenamiento puede necesitar ser repetido en algunas localidades.

4. Coordinación de servicios de educación y salud ofrecidos a comunidades locales es esencial para lograr que los recursos se hagan disponibles según se necesitan para las operaciones continuas. La coordinación puede estar ocurriendo.

Lecciones Aprendidas

1. La amplia inclusión de líderes locales gubernamentales es un paso positivo y ayuda a construir posesiones locales de infraestructura y otros proyectos.
2. Líderes políticos locales van a contribuir con sus recursos a los proyectos de infraestructura cuando ellos tengan recursos disponibles y sepan como contribuir.
3. Proyectos transparentes y administración de fondos es esencial para mantener la confianza de los miembros de la comunidad en las actividades de proyectos ADP.

Pregunta 7: El monitoreo, análisis e investigación apoya la toma de decisiones?

Dos extensas bases de datos son mantenidas por DEVIDA y el ADP. Ambas tienen una gran variedad de información detallada de actividades y resultados alrededor del programa ADP. Ambas bases de datos son relativamente grandes para proyectos de desarrollo. Su complejidad hace difícil para analistas no experimentados para acceder y generar análisis confiables.

A pesar de estos desafíos, escuchamos pocas quejas del personal administrativo del programa que la información clave del programa no estaba disponible para la toma de decisiones. Información de la base de datos parece apoyar las operaciones diarias así como la toma de decisiones estratégicas.

El equipo de monitoreo y evaluación USAID PDA ha hecho esfuerzos significativos trabajando con DEVIDA y CI para estandarizar los indicadores que sus sistemas miden.

A nivel de administración de PDA, existe aun el desafío en tratar de incorporar indicadores cuando se está tratando con varias SOs y otros socios implementadores.

Existen pocos datos compartidos entre los implementadores ADP. DAI no tiene acceso a PDAP-II, PRODES no sabe que PDAP-II monitorea, y así alguno de los datos recogidos por PDAP-II y DEVIDA no están siendo usados por otros implementadores para nivelar sus contribuciones al programa PDA.

Resumen para pregunta 7: El monitoreo, análisis, investigación, apoyan la toma de decisiones?

Resultados y Conclusiones

1. El monitoreo y las encuestas de impacto de DEVIDA juegan un papel muy importante en el manejo y evaluación de cambios de comportamiento a nivel de la comunidad.
2. Las dos principales grupos de datos pueden hacer disponible un amplio rango de reportes sobre las operaciones del programa, la experiencia es necesaria para entender que representan las variables y poder generar reportes confiables.
3. Poco compartir de datos ocurre entre los varios implementadores del ADP.

Lecciones Aprendidas.

1. Proyectos con gran cantidad de actividades como el ADP van a tener sistemas complejos de monitoreo, necesitando personal entrenado para proveer apoyo continuo y proporcionar reportes para la toma de decisiones.