

Ashoff, Guido et al.

Research Report

Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds

Studies, No. 70

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Ashoff, Guido et al. (2012) : Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds, Studies, No. 70, ISBN 978-3-88985-507-7, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199195>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds

*Guido Ashoff
Beate Barthel
Dennis Eucker
Adelheid Knäble de Revollo
Sabine Moron
Martin Scheiber*

Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwartfonds

Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Dr. Guido Ashoff ist Politologe und Abteilungsleiter im DIE. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die internationale Agenda zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken sowie die EZ-Systeme Deutschlands und anderer Mitgliedsländer des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD. Er hat als deutscher Prüfer an mehreren Überprüfungen der Entwicklungspolitik anderer DAC-Mitglieder (*DAC Peer Reviews*) mitgewirkt.

Wirkungsanalyse des
Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds

Guido Ashoff

Beate Barthel

Dennis Eucker

Adelheid Knäble de Revollo

Sabine Moron

Martin Scheiber

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-88985-507-7

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung, die auch auf Spanisch erscheint, geht auf eine Initiative des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) zurück und wurde von einer Länderarbeitsgruppe des 42. Postgraduiertenkurses des Instituts unter Leitung von Dr. Guido Ashoff in enger Zusammenarbeit mit dem Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds (*Fondo Contravalor Perú-Alemania*, FPA) in der Zeit von November 2006 bis Mai 2007 durchgeführt und größtenteils vom DIE finanziert. Die inhaltliche Verantwortung liegt allein beim DIE.

Die Arbeitsgruppe des DIE hielt sich nach der Vorbereitung in Bonn vom 12. Februar bis 27. April 2007 in Peru auf. Der elfwöchige Aufenthalt umfasste drei Phasen: eine zweiwöchige Vorbereitung in Lima, die fünfwöchige empirische Phase, die im Kern aus 21 Workshops mit Zielgruppen von Projekten des FPA sowie ergänzenden Interviews und Informationssammlung bestand, sowie die vierwöchige Schlussphase, in der das Team die Ergebnisse auswertete und in einem vorläufigen Bericht in spanischer Sprache zusammenfasste. Vor ihrer Abreise aus Peru hat die Gruppe den Bericht in vier Veranstaltungen mit Vertretern des FPA sowie aller für den Fonds zuständigen bzw. am Thema interessierten Institutionen in Lima zur Diskussion gestellt. Ende Mai 2007 hat die Arbeitsgruppe den vorläufigen Endbericht in Bonn präsentiert und mit Angehörigen des DIE, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) diskutiert.

Die Arbeitsgruppe des DIE möchte bei dieser Gelegenheit nochmals allen danken, die die Vorbereitung und Durchführung der Untersuchung unterstützt und dadurch erst möglich gemacht haben. Dieser Dank gilt zunächst dem Aufsichtsorgan des FPA (*Comité Tripartito*), das den Vorschlag einer Wirkungsanalyse sehr positiv aufgenommen und formal gebilligt hatte. Auf Einladung des DIE haben sich Ricardo Verástegui, Vertreter der Zivilgesellschaft im *Comité Tripartito*, und Jorge Gorriti, peruanischer Kodirektor des FPA, vom 26. bis 30. November 2006 bzw. vom 11. bis 19. Dezember 2006 im DIE aufgehalten, um an der Vorbereitung der Untersuchung in Bonn mitzuwirken. Sie haben dabei umfangreiche und wichtige Hinweise für die Planung und Durchführung der Untersuchung gegeben.

Zur Vorbereitung der Workshops mit Zielgruppen nahm der FPA die beiden peruanischen Expertinnen Gladys Navarro und Paula Villaruel unter Ver-

trag, die ab Mitte Januar 2007 die detaillierte Organisation der Workshops übernahmen und dabei unterstützt wurden von den beiden Kodirektoren des FPA, Jorge Gorriti und Dr. Volkmar Blum, sowie ihren Mitarbeiterinnen Dr. Karin Apel, Vanessa Guillén, Graciela Cadenas und Maritza Lluen. Gladys Navarro und Paula Villaruel übernahmen auch größtenteils die Moderation der Workshops. Die Mitarbeiter des Programms PROAGUA der (damaligen) Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Fredy Huayacha und Neri Huayllani, sowie Valentín Camasca in der Gemeinde Mutuyupata haben überaus kompetent die in einer Reihe von Workshops erforderliche Simultanübersetzung Quechua – Spanisch durchgeführt.

Ebenso dankt das DIE dem FPA für die Zurverfügungstellung eines Büros, für vielfältige logistische Unterstützung, für die Finanzierung einer der beiden peruanischen Expertinnen sowie die Organisation und Finanzierung der Veranstaltungen in Lima, bei denen das DIE-Team die Ergebnisse der Untersuchung vorstellen und diskutieren konnte.

Nicht zuletzt möchte die Arbeitsgruppe allen Interviewpartnern für ihre Bereitschaft zu teilweise sehr langen Gesprächen danken, die wesentliche Informationen vermittelt haben. Die Interviewpartner sind in den Projektübersichten im Anhang 2 genannt. Die eigentlichen Protagonisten der Untersuchung waren die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshops, die durch ihre geduldige, offene und engagierte Mitwirkung an den eintägigen Gruppendiskussionen die Wirkungsanalyse überhaupt erst ermöglicht haben. Ihnen ist die Studie gewidmet. Im Grunde haben sie die Wirkungsanalyse in den Workshops selbst durchgeführt und sind dadurch auch über die sie betreffenden Ergebnisse informiert.

Schließlich sei auch Dr. Susanne Neubert, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Kollegin im DIE, herzlich gedankt für vielfältigen methodischen Rat.

Die vorliegende Veröffentlichung der Untersuchung erscheint wegen zahlreicher anderer Aufgaben, die dem Leiter der Arbeitsgruppe zwischenzeitlich übertragen wurden, erst jetzt. Im Februar und März 2009 hat sich der Teamleiter nochmals in Peru aufgehalten und bei der Gelegenheit einige Informationen zum FPA und zu dem in Kap. 2 dargestellten Kontext aktualisiert. Der projektbezogene Teil der Studie wurde nicht aktualisiert, da dazu eine neue empirische Untersuchung erforderlich gewesen wäre.

Guido Ashoff

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	13
1.1 Ausgangspunkt, Ziel und Adressaten der Untersuchung	13
1.2 Gegenstand der Untersuchung: der FPA	14
1.3 Besonderheiten des FPA	15
1.4 Begründung der Untersuchungsziele	17
1.5 Aufbau der Studie	19
2 Die entwicklungspolitische Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA	20
2.1 Ziele und Interventionsbereiche des FPA	20
2.2 Konzeptionelle Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA	21
2.3 Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA im peruanischen Kontext	25
3 Entsprechen Organisationsform, regionale Schwerpunkte, Grundsätze und Verfahren des FPA seinen Zielen?	38
3.1 Genesis und Begründung der besonderen Organisationsform des FPA	38
3.2 Regionale Schwerpunkte des FPA	40
3.3 Grundsätze und Verfahren des FPA	43
3.4 Projekte der ersten Phase (2003–2007)	50
3.5 Eigenbewertung des FPA	50

4	MAPP als methodischer Ansatz zur Wirkungsanalyse des FPA	51
4.1	Wirkungen und Wirkungsanalysen	51
4.2	Charakteristika und Hintergrund von MAPP	57
4.3	Auswahl von MAPP für die Wirkungsanalyse des FPA	58
4.4	Anwendung von MAPP	59
5	Untersuchungsdesign	65
5.1	Bestimmung der zu betrachtenden Armutsdimensionen	65
5.2	Vorbemerkungen zur Erfassung der Wirksamkeit der FPA-Projekte	67
5.3	Untersuchungssample	68
5.4	Zusammensetzung der Diskussionsgruppen und weitere Informationsquellen	70
5.5	Durchführung und Auswertung der Gruppendiskussionen	71
6	Ergebnisse der Wirkungsanalyse	72
6.1	Aufbereitung der Informationen	73
6.2	Ergebnisse im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung	75
6.3	Ergebnisse im Bereich Trinkwasserversorgung/ Abwasserentsorgung	79
6.4	Ergebnisse im Bereich Bewässerung	81
6.5	Anforderungen und Verfahren des FPA	83
6.6	Erfahrungen mit MAPP: Reichweite und Grenzen der Methode	84
7.	Der FPA aus systemischer Perspektive	86
7.1	Die kontroverse Diskussion über die bilateralen Gegenwertfonds	86

7.2	FPA und Gegenwertfonds als Parallelstrukturen?	90
7.3	Nachhaltigkeit des FPA und der Gegenwertfonds?	93
7.4	Kaum Koordinierung und Synergieeffekte der Gegenwertfonds?	95
7.5	Keine Einbindung des FPA in langfristige peruanische Entwicklungsstrategien?	96
7.6	Unklarheit bezüglich nachhaltiger struktureller Wirkungen des FPA?	96
7.7	Fazit	97
Literaturverzeichnis		99

Anhänge

Anhang 1:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse – Synopse	105
Anhang 2:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse der 21 untersuchten Projekte	109

Verzeichnis der Übersichten im Text

2.1	Oberziel, Interventionsbereiche, Projektziele und Projektaktivitäten des FPA	20
2.2	Armutsbegriff nach Amartya Sen	22
2.3	Wichtige Mechanismen der Bürgerbeteiligung in Peru	32
3.1	Regionale Schwerpunkte des FPA in der ersten Phase	41
3.2	Fördergrundsätze des FPA (<i>criterios básicos</i>) in der ersten Phase	44
3.3	Projektzyklus des FPA	47
3.4	Eigenbewertung des FPA	51

4.1	Begriffe der Wirkungskette (<i>results chain, cadena de resultados</i>)	52
4.2	Quantitative und qualitative Methoden der Wirkungsanalyse	56
4.3	Lebenssituation der Zielgruppen (Matrix 1)	60
4.4	Trendanalyse (Matrix 2)	61
4.5	Interventionsliste (Matrix 3)	62
4.6	Einflussmatrix (Matrix 4)	64
5.1	Zugrunde gelegte Armutskriterien	66
5.2	Angestrebte Zusammensetzung der Diskussionsgruppen	70
7.1	Bilaterale Gegenwertfonds in Peru	88
7.2	Definition der <i>parallel project implementation units</i> (PIUs)	91

Verzeichnis der Tabellen im Text

2.1	Makroökonomische Entwicklung Perus 2000–2009	26
2.2	Anteil der Bevölkerung in Armut und extremer Armut (%), 1997–2002, 2004–2008	28
2.3	Anteil der Bevölkerung in Peru mit Zugang zu sauberem Trinkwasser und Abwasserentsorgung 2004 sowie Ziele bis 2015 (%)	34
3.1	Armutsniveau der vom FPA geförderten Regionen und regionale Verteilung der FPA-Projekte der ersten Phase	42
3.2	Verteilung der FPA-Projekte der ersten Phase nach Armutsniveau der Distrikte	43
3.3	Projektanträge und durchgeführte Projekte 2003–2007	50
5.1	Untersuchungssample	69

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEVIDA	Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONDAM	Fondo de las Américas
FPA	Fondo Contravalor Perú-Alemania (Deutsch-Peruanischer Gegenwertfonds)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH
JASS	Junta administradora de servicios de saneamiento
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MAPP	Method for Impact Assessment of Programmes and Projects
MD	Municipalidad distrital
MDG(s)	Millennium Development Goal(s)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Wirtschafts- und Finanzministerium Peru)
MP	Municipalidad provincial
NS	Nuevo(s) Sole(s) (auch: S/.)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PIU(s)	Parallel project implementation unit(s)

PRA	Participatory Rural Appraisal
PROFONANPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
RAAA	Red de Acción en Alternativas al Uso de Agroquímicos
S/.	Nuevo(s) Sole(s)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UN	United Nations

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der Deutsch-Peruanische Gegenwertfonds (FPA) geht auf das sechste Umschuldungsabkommen zwischen beiden Ländern aus dem Jahre 1997 zurück, in dem die Bundesregierung Peru einen Teil seiner öffentlichen Schulden erlassen und Peru sich verpflichtet hatte, 40 % der Erlasssumme in nationaler Währung für Vorhaben des Umweltschutzes oder der Armutsbekämpfung einzusetzen. Für die Verwendung der durch die Schuldenumwandlung gebildeten peruanischen Gegenwertmittel wurden bis 2005 zehn Vereinbarungen getroffen, von denen eine aus dem Jahr 1999 die Bildung des FPA mit dem Ziel der Armutsbekämpfung zum Gegenstand hatte. Das Durchführungsabkommen zum FPA wurde 2002 geschlossen.

Der FPA begann seine operative Tätigkeit 2003 und sollte ursprünglich Ende 2007 auslaufen. Restmittel führten zu einer Fortsetzung der Tätigkeit im Jahr 2008. In dieser ersten Phase verfügte er über den Gegenwert von rund 16,3 Mio. US\$. Eine neue Schuldenumwandlung zugunsten des FPA im Gegenwert von 10 Mio. € leitete Anfang 2009 eine zweite Phase ein, die zunächst für vier Jahre geplant war und 2010 auf der Basis einer weiteren Schuldenumwandlung im Gegenwert von 16,1 Mio. € bis 2015 verlängert wurde. Die inhaltlichen Schwerpunkte des FPA wurden beibehalten. Der FPA konzentriert sich auf besonders arme Gebiete im Norden und Südosten Perus und ist in drei Bereichen mit folgenden Projektzielen tätig: (i) Verbesserung der Regierungsführung und Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene, (ii) Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung im ländlichen und marginalurbanen Raum, (iii) Verbesserung der Bewässerung in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft.

Die vorliegende Untersuchung hatte drei Ziele. Das Hauptziel bestand darin, erstmalig einen Beitrag zur Analyse der Wirksamkeit des FPA zu leisten, an der sowohl die deutsche als auch die peruanische Seite interessiert waren. Zweitens sollte ein relativ neuer, im DIE entwickelter Ansatz der Wirkungsanalyse (MAPP – *Method for Impact Assessment of Programmes and Projects*) angewandt und auf seine Leistungsfähigkeit geprüft werden. Drittens ging es darum, am Beispiel des FPA aus syste-

mischer Perspektive die entwicklungspolitische Rolle bilateraler Gegenwertfonds zu diskutieren, von denen es in Peru mehrere gibt, die auch in anderen Entwicklungsländern existieren und die kontrovers diskutiert werden.

2 Die entwicklungspolitische Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA

Das Oberziel (Beitrag zur Armutsbekämpfung) und die drei erwähnten Projektziele des FPA sind sowohl konzeptionell als auch im peruanischen Kontext entwicklungspolitisch relevant. Armutsbekämpfung ist ein international anerkanntes Ziel. Zugrunde liegt ein mehrdimensionaler Armutsbegriff, der Menschenrechte und politische Partizipation ebenso einschließt wie Einkommenserzielung, Zugang zu sozialen Grunddiensten, soziokulturelle Teilhabe und Schutz vor ökonomischen und anderen Schocks. Hieraus lässt sich die Armutsrelevanz der Förderung von Regierungsführung und Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene unmittelbar ableiten. Relevant sind ebenso die beiden anderen Projektziele des FPA. Unzureichende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind wesentliche Ausprägungen und Verstärker von Armut, sodass Fördermaßnahmen hier wichtig sind. Dies gilt auch für die Verbesserung kleinbäuerlicher Bewässerung. Armut ist in kleinbäuerlich geprägten ländlichen Gebieten oft besonders hoch. Eine wichtige Ursache in (semi) ariden Gebieten ist Mangel an Bewässerungswasser, der die landwirtschaftliche Produktivität und damit die Ernährungssicherung und Einkommensschaffung begrenzt.

In Peru ist Armut trotz der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre nach wie vor ein ernstes Problem. 2008 betrug der Bevölkerungsanteil der Armen 36 % und der extrem Armen rund 13 %. Die Armut ist in den kleinbäuerlich geprägten ländlichen Gebieten besonders hoch. Eine wesentliche Dimension der Armut besteht in der unzureichenden Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung insbesondere auf dem Land. Armutsbekämpfung gehört zu den erklärten Regierungszielen in Peru und wurde in einer Reihe von Grundsatzdokumenten und Programmen konkretisiert (*Acuerdo Nacional* von 2002, *Plan Nacional de Superación de la Pobreza* von 2004, *Marco Social Multianual 2009–2011*).

Der FPA ordnet sich nicht nur mit seinem Oberziel, sondern auch mit seinen drei Projektzielen klar in die peruanische Regierungspolitik ein. 2002 begann ein umfassender Dezentalisierungsprozess mit dem Ziel, die Regional- und Lokalregierungen sowie die Bürgerbeteiligung zu stärken. Die Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung ist Gegenstand mehrerer Programme (*Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural*, *Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015*, *Programa Agua para Todos*). Die Lösung der Bewässerungsprobleme ist Ziel der *Política y Estrategia Nacional de Riego en el Perú* von 2003. Sie ist eingebettet in die *Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos Continentales del Perú* von 2004 als dem Referenzrahmen für integriertes und nachhaltiges Wassermanagement. 2006 folgte das *Programa de Riego Tecnificado* zur Rehabilitierung und Verbesserung von Bewässerungssystemen.

3 Entsprechen Organisationsform, regionale Schwerpunkte, Grundsätze und Verfahren des FPA seinen Zielen?

Die Antwort ist positiv. Die Konstruktion als bilateraler Fonds unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und die daraus resultierende drittelparitätische Struktur des Aufsichtsorgans haben sich für Arbeit des FPA und die Verfolgung seiner Ziele als förderlich erwiesen. Die Beteiligung der deutschen Seite sowie der Zivilgesellschaft hat die Aufsicht und die Kontrolle der Mittelverwendung auf eine breitere Basis gestellt, sodass möglicher Mittelfehlverwendung, wie sie von einem anderen Fonds berichtet worden war, ein institutioneller Riegel vorgeschoben war. Die Vertretung der Zivilgesellschaft im Aufsichtsorgan hat nach Einschätzung aller Beteiligten die Legitimität des FPA und die Transparenz seiner Arbeit erhöht und die Armutsorientierung des FPA gefördert.

Die regionalen Schwerpunkte des FPA entsprechen seiner Armutsorientierung. Das Armutsniveau der sechs *Departamentos*, in denen der FPA in der ersten Phase tätig war, liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt. Innerhalb der Förderregionen konzentrierte sich der FPA auf die ärmsten Distrikte. Von den 210 in der ersten Phase durchgeführten Projekten entfielen 175 auf Distrikte mit einem Bevölkerungsanteil der Armen von über 70 %.

Der FPA hatte für seine Projektförderung eine Reihe von Grundsätzen festgelegt, die im Wesentlichen fünf Absichten verfolgten: (i) Orientierung am Bedarf der Zielgruppen, (ii) Transparenz und Qualität als Maßstäbe der Projektauswahl, (iii) Chancengleichheit (keine Bevorzugung besser gestellter Gemeinden und keine Benachteiligung besonders armer Gemeinden auf Grund der Projektanforderungen), (iv) Förderung der Eigenverantwortung der Projektträger und Zielgruppen, (v) Sicherung der Nachhaltigkeit der Projekte. Diese Grundsätze entsprechen den Zielen des FPA.

Die differenzierten Verfahren des FPA zielten auf den zügigen Ablauf des Projektzyklus bei gleichzeitiger umfassender Qualitätssicherung. Die Zeitspanne von der Ausschreibung bis zur Bewilligung betrug etwa neun Monate, die Projektdurchführung bis zur Projektübergabe dauerte sechs bis neun Monate (wobei auch die Kleinheit der Projekte eine Rolle spielte). Die Schnelligkeit des Projektzyklus bedeutete, dass die finanziellen Mittel den Zielgruppen rasch zugutekamen, und wurde von verschiedenen Gesprächspartnern als ein wesentlicher Vorteil des FPA gegenüber manchen anderen Fonds mit erheblich längerem Mittelabfluss gewertet.

4 MAPP als methodischer Ansatz zur Wirkungsanalyse des FPA

MAPP ist eine ex post anzuwendende qualitative Methode der akteurszentrierten Wirkungsanalyse, bei der die Kerndaten partizipativ durch strukturierte Gruppendiskussionen mit den Zielgruppen erhoben werden. Die Methode wurde aus mehreren Gründen ausgewählt. Einmal schied eine quantitative Analyse wegen des Fehlens von Ausgangsdaten (*baseline*) zur sozioökonomischen Situation der Zielgruppen der Projekte aus. Zum anderen erschien MAPP für zielgruppennahe Projekte wie die des FPA besonders geeignet. Darüber hinaus sollten durch die offene Herangehensweise, die nicht durch die angenommene Wirkungskette determiniert wurde, möglichst alle wichtigen Einflussfaktoren sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen erfasst werden. Schließlich ging es wie erwähnt darum, mit MAPP einen relativ neuen Ansatz der Wirkungsanalyse zu testen.

Die Anwendung von MAPP umfasst mehrere Schritte. Um die Methode an den peruanischen Kontext anzupassen, wurden einzelne Schritte

der Ursprungsversion verändert oder ausgelassen. Im vorliegenden Fall bestand das Vorgehen aus folgenden Schritten: (i) Erfassung der Lebenssituation der Zielgruppen, (ii) Trendanalyse (Ermittlung der Veränderungen der Lebenssituation in den zurückliegenden Jahren unter Berücksichtigung verschiedener Armutsdimensionen), (iii) Interventionsliste (Identifizierung der wichtigsten Maßnahmen zur Gemeindeentwicklung), (iv) Einflussmatrix (Erfassung der Wirkungen der verschiedenen Interventionen einschließlich der FPA-Projekte auf die verschiedenen Dimensionen der Lebenssituation), (v) Resümee. Ergänzend wurden die Ergebnisse der Workshops durch weitere Informationen (z. B. Projektunterlagen, Statistiken, Interviews mit unbeteiligten Informanten, Ortsbegehungen) überprüft und vervollständigt.

5 Untersuchungsdesign

Zur Bestimmung der armutsbezogenen Wirkungen der FPA-Projekte wurden den MAPP-Workshops in Anlehnung an das Armutskonzept von Amartya Sen vier Armutsdimensionen zugrunde gelegt (Lebenssituation, Zugang zu Ressourcen, Bildung, Regierungsführung und Bürgerbeteiligung), die in den Workshops mit den Teilnehmenden durch Unterkriterien spezifiziert wurden.

Da für die Untersuchung nur abgeschlossene Projekte in Betracht kamen und eine vertretbare Balance zwischen einer ausreichend großen Grundgesamtheit von Projekten und einem hinreichend langen Zeitraum für den Eintritt von Wirkungen gefunden werden sollte, wurde als Grenze für abgeschlossene Projekte Ende 2005 gewählt. Daraus ergaben sich eine Grundgesamtheit von 87 Projekten und ein Zeitraum für den Wirkungseintritt bis zur Durchführung der Untersuchung von mindestens 14 Monaten. Aus den 87 Projekten wurden im Lichte der verfügbaren zeitlichen und personellen Kapazität (fünf Wochen für die empirische Arbeit, zwei Untersuchungsteams) 21 Projekte für die Untersuchung ausgewählt. Die Auswahl berücksichtigte die drei Interventionsbereiche und die regionalen Schwerpunkte des FPA sowie die Armutssituation der Distrikte, die Zahl der von den Projekten erreichten Familien sowie schließlich logistische und Sicherheitsaspekte.

Für die Gruppendiskussionen wurden jeweils ca. 20–25 Personen eingeladen, die Nutznießer und sonstige von den Projekten betroffene Gemeindemitglieder repräsentierten. Die tatsächliche Teilnehmerzahl variierte und war teilweise deutlich höher. Die Hauptmotivation für die Teilnahme war die Möglichkeit, die eigene Meinung einzubringen und die vergangene, gegenwärtige und künftige Lebenssituation zu erörtern. Die Workshops wurden entweder an zwei halben Tagen oder einem ganzen Tag durchgeführt und, wenn nötig, durch Dolmetscher (Spanisch-Quechua) übersetzt.

Die Gruppendiskussionen wurden anhand der während der Workshops erstellten Matrizen sowie zusätzlicher Notizen ausgewertet. Die Informationen wurden durch Interviews und Ortsbegehungen ergänzt und überprüft und schließlich in Projektübersichten (Anhang 2) zusammengefasst.

6 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse wurden im Hinblick auf folgende zentrale Aspekte ausgewertet: Relevanz der FPA-Projekte, Wirkungen der Projekte, Beitrag der Projekte zur Veränderung der gesamten Lebenssituation der Zielgruppen, Nachhaltigkeit der Projekte.

Regierungsführung und Bürgerbeteiligung

Alle zwölf untersuchten Projekte waren relevant, weil es in allen Fällen Defizite in den drei Bereichen gab, in denen der FPA ansetzte (lokale Entwicklungsplanung, Leistungsfähigkeit der Lokalverwaltung, Bürgerbeteiligung). In acht der zwölf Projekte waren die Wirkungen (sehr) positiv, in drei Projekten waren sie eingeschränkt positiv. Nur ein Projekt hatte praktisch keine Wirkung erzeugt. Keines der Projekte hatte negative Wirkungen.

In zwei Projekten führten die Workshopteilnehmer die Verbesserung ihrer Lebenssituation direkt auf die FPA-Projekte zurück. In sechs Fällen hatte sich die Lebenssituation der Zielgruppen in Bereichen, in denen auch die FPA-Projekte positive Wirkungen entfaltet hatten, verbessert, ohne dass die Workshopteilnehmer jedoch eine direkte Verbindung zu

den FPA-Projekten herstellten. In drei Fällen hatte sich die Lebenssituation insgesamt trotz positiver Wirkungen der FPA-Projekte auf Grund anderer negativer Faktoren verschlechtert.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung hatten sich neun Projekte als nachhaltig, zwei als eingeschränkt nachhaltig und eines als nicht nachhaltig erwiesen. Die künftige Nachhaltigkeit erschien bei der Hälfte der Projekte (sehr) wahrscheinlich, bei der anderen Hälfte (sehr) unsicher. Zu den positiven Faktoren zählen erfolgreiche für die Projekte gebildete strategische Allianzen, die Professionalisierung der Kommunalverwaltung und die Stärkung der Bürgerbeteiligung. Als wichtigster Risikofaktor erwies sich der mögliche partielle oder vollständige Personalaustausch in der Kommunalverwaltung nach Antritt einer neuen Lokalregierung.

Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung

Alle fünf untersuchten Projekte waren relevant, weil die Zielgruppen zuvor über keine ausreichende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung verfügt hatten. Die Projekte hatten alle (sehr) positive Wirkungen, unmittelbar durch die Bereitstellung von sauberem Trinkwasser und die verbesserte Abwasserentsorgung, mittelbar durch die Verbesserung der Gesundheit und in der Folge regelmäßigeren Schulbesuch der Kinder und geringere Ausgaben für Medikamente. In zwei Projekten wurden die positiven Wirkungen geschmälert, weil Planungs- und Konstruktionsfehler zu unregelmäßiger Trinkwasserversorgung führten bzw. die Abwässer auf die Felder geleitet wurden und dadurch die Umwelt verschmutzten (negative Wirkung). Wo sich die Lebenssituation insgesamt verbessert hatte, waren die FPA-Projekte wichtige, wenn auch nicht immer die einzigen Einflussfaktoren. Andererseits gab es Fälle, in denen sich die Lebenssituation insgesamt nicht verändert oder verschlechtert hatte. Hier reichten die Wirkungen der FPA-Projekte nicht aus, um negative Einflussfaktoren zu überspielen.

Bis zum Zeitpunkt der Wirkungsanalyse hatten sich vier Projekte als nachhaltig erwiesen, eines wegen der erwähnten Planungs- und Konstruktionsfehler allerdings nur eingeschränkt. In vier der Projekte erschien die künftige Nachhaltigkeit bei Erfüllung bestimmter Bedingungen wahrscheinlich, in einem Fall dagegen unsicher. Positiv auf die Nachhaltigkeit wirkten sich die Hygieneerziehung der Bevölkerung und

die Fortbildung der *Juntas Administradora de Servicios de Saneamiento* (JASS) im Hinblick auf den Betrieb und die Instandhaltung der Anlagen aus. Die Risikofaktoren für die Nachhaltigkeit waren abgesehen von technischen Problemen vor allem finanzieller Art. Nicht alle Nutzer zahlten das vorgesehene Entgelt (*cuota familiar*), zum Teil reichte das festgesetzte Entgelt nicht für den Betrieb und die Instandhaltung aus. Reparaturen müssten dann durch eigene Arbeit der Nutzer durchgeführt werden.

Bewässerung

Alle vier untersuchten Projekte erwiesen sich als relevant, weil es sich um (sehr) arme Regionen handelte, Wasser der limitierende Faktor in der Landwirtschaft war und zuvor ineffiziente Bewässerungsmethoden angewandt worden waren. Alle Projekte hatten (sehr) positive Wirkungen. Die Kanäle ermöglichten die effizientere Nutzung des Wassers, dadurch eine intensivere Nutzung des Bodens und/oder die Ausdehnung der Felder mit der Folge höherer Produktion und Einkommen. Letzteres trug auch zur Verbesserung der Gesundheit bei. Schließlich wurde die Bürgerbeteiligung durch die gemeinsame Projektplanung, Projektdurchführung und Nutzung der Kanäle gefördert. Andererseits waren die FPA-Projekte zu klein, um die Lebenssituation der Zielgruppen insgesamt zu verbessern. Zahlreiche weitere Faktoren spielten eine Rolle, die die Lebenssituation verbesserten, unverändert ließen oder verschlechterten.

Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren alle vier Projekte funktionsfähig und entfalteten Wirkungen. In drei Projekten erschien die künftige Nachhaltigkeit unter bestimmten Bedingungen wahrscheinlich, in einem dagegen ohne grundlegende technische Veränderungen unwahrscheinlich. Generell unterscheiden sich die Bedingungen der Nachhaltigkeit zwischen der Küstenregion und dem Hochland. An der Küste gibt es eine Tradition von Nutzergruppen in der Bewässerungslandwirtschaft, allerdings führt der wasserintensive Anbau von Zuckerrohr und Reis (auch in zwei FPA-Projekten) längerfristig zur Versalzung der Böden. Im Hochland sind die Organisationsstrukturen in der Bewässerung eher schwach. Überdies führt die verbreitete Bewässerung durch Überflutung der Felder wegen der zum Teil extremen Hanglagen zur Bodenerosion, ein Problem, das auch die Nachhaltigkeit eines FPA-Projektes gefährdet.

Anforderungen und Verfahren des FPA

Die zusätzlich zu den Workshops geführten Gespräche zeigten eine hohe Zufriedenheit der Projektbeteiligten mit den Anforderungen und Verfahren des FPA. Dies galt sowohl für das Prinzip der Projektausschreibung mit anschließender Auswahl nach dem Wettbewerbsprinzip als auch für die Anforderungen an die Projektanträge, die Bildung von Allianzen und die Eigenbeiträge der Antragsteller. Die generelle Zusammenarbeit mit dem FPA wurde fast ausnahmslos positiv beurteilt (harmonisch, gute Organisation, Flexibilität des FPA). Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass keine Gespräche in Gemeinden geführt wurden, deren Projektanträge vom FPA abgelehnt worden waren.

Erfahrungen mit MAPP: Reichweite und Grenzen der Methode

MAPP hat sich bei der Wirkungsanalyse des FPA sowohl praktisch (vertretbarer Zeitaufwand) als auch inhaltlich als anwendbar erwiesen. Es war möglich, der Multidimensionalität von Armut Rechnung zu tragen und Wirkungen differenziert zu erfassen. Die Teilnehmenden der Workshops nahmen die Methode an, beteiligten sich mehrheitlich aktiv an den Gruppendiskussionen und beurteilten die Methode sehr positiv. Häufig äußerten sie auch Interesse an der Methode als solcher. Wichtig für den Erfolg der Gruppendiskussionen war die Moderation durch peruanische Expertinnen, die Erfahrungen in der Arbeit mit Zielgruppen hatten und mit den soziokulturellen Besonderheiten vertraut waren.

MAPP stieß aufgrund seiner qualitativen Natur an bestimmte Grenzen. (i) Die generierten Informationen beruhten auf den Einschätzungen der Workshopteilnehmer und enthielten daher ein subjektives Element, das den Abgleich mit weiteren Informationen (Triangulation) erforderte. (ii) Die Informationen hingen auch von der Gruppenzusammensetzung ab. Hierfür waren zwar vorab Kriterien festgelegt worden, dennoch stellten die Gruppendiskussionen soziale Ereignisse dar, deren Dynamik von den Besonderheiten jedes einzelnen Falles beeinflusst wurde. Daher müssen die Ergebnisse der Gruppendiskussionen als Annäherungen interpretiert werden. (iii) Es war nicht möglich, die identifizierten Wirkungen zu messen und untereinander oder mit den Wirkungen anderer Maßnahmen quantitativ zu vergleichen. Deshalb können die durch MAPP erzeugten

Informationen auch nicht für quantitative (z. B. finanzielle) Planung verwendet werden.

7 Der FPA aus systemischer Perspektive

In Peru gab es zum Zeitpunkt dieser Untersuchung (2007) einschließlich des FPA sechs bilaterale Gegenwertfonds, von denen fünf auch derzeit (2012) tätig sind. Sie beruhen auf Schuldenumwandlungen oder Schenkungen, aus denen Gegenwertmittel gebildet wurden. Die Rolle der bilateralen Gegenwertfonds wird kontrovers diskutiert. Befürworter sind nicht nur die Geber, die diese Konstruktion zusammen mit der peruanischen Regierung gewählt haben, sondern auch die Zivilgesellschaft. Sie sieht in ihnen ein innovatives Instrument der Armutsbekämpfung oder des Umweltschutzes auf lokaler Ebene, das die Zivilgesellschaft vielfältig einbezieht. Demgegenüber hat sich eine Untersuchung der deutschen Schuldenumwandlungen in Peru kritisch zum FPA und zum Teil auch zu den Gegenwertfonds generell geäußert.

Die Kritik umfasst fünf Argumente: (i) Parallelstrukturen außerhalb nationaler Strukturen und Verfahren, (ii) fehlende Nachhaltigkeit wegen der mangelnden Bereitschaft der peruanischen Regierung, die Strukturen und Projekte nach Auslaufen der Gegenwertmittel mit eigenen Mitteln weiterzuführen, (iii) kaum Koordinierung und Nutzung von Synergieeffekten, (iv) keine Einbindung des FPA in langfristige peruanische Entwicklungsstrategien, (v) Unklarheit bezüglich nachhaltiger struktureller Wirkungen des FPA, die zur Beseitigung der Ursachen von Armut beitragen. Diese Argumente sind teilweise berechtigt, teilweise unberechtigt.

Die bilateralen Gegenwertfonds sind keine Parallelstrukturen in Reinkultur, da sie nicht allein den Gebern unterstehen. Die peruanische Regierung ist immer, die Zivilgesellschaft teilweise in den Aufsichtsgremien vertreten. Andererseits sind sie keine rein peruanischen Fonds, da die Geber den Leitungsgremien angehören, und sie existieren neben den nationalen Fonds. Für das peruanische Wirtschafts- und Finanzministerium und die Zivilgesellschaft ist diese Parallelität eine wesentliche Ursache der Effizienz und Wirksamkeit des FPA gegenüber nationalen Fonds, die anfällig für Politisierung und Korruption seien. Wenn dieser Vorwurf zutrifft, ist die Kanalisierung der Gegenwertmittel über bilaterale Fonds im

Interesse rascher Effizienz und Wirksamkeit zwar nachvollziehbar, sie ist aber längerfristig problematisch, weil Peru an leistungsfähigen nationalen Entwicklungsinstitutionen interessiert sein müsste und sich die Geber spätestens in der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) von 2005 dazu verpflichtet haben, die Strukturen und Verfahren der Partner zu nutzen und zu stärken, anstatt Parallelstrukturen zu schaffen.

Dieses Versäumnis lässt sich nur noch eingeschränkt korrigieren. Die Zeit für neue Schuldenumwandlungen (und Schenkungen), deren Gegenwertmittel nationalen Fonds zugeführt werden könnten, geht in Peru dem Ende zu, da der Spielraum für weitere Umschuldungen schrumpft und die makroökonomische Situation eher günstig ist. Um unter diesen Umständen einen Beitrag zur Stärkung der nationalen Fonds und Verfahren zu leisten, sollten die bestehenden Gegenwertfonds ihre Erfahrungen in Bezug auf Effizienz und Wirksamkeit dokumentieren, wie das der FPA gegen Ende seiner ersten Phase getan hat, im Hinblick auf *best practices* auswerten und in einem intensiven Dialog mit nationalen Fonds weitergeben. Entscheidend ist jedoch die Bereitschaft der peruanischen Regierung und Zivilgesellschaft, sich für die Verbesserung der nationalen Fonds einzusetzen, wo Defizite bestehen.

Der Vorwurf der mangelnden Bereitschaft der peruanischen Regierung, die Gegenwertfonds und deren Projekte mit eigenen Mitteln weiterzuführen, trifft zu. In der Vergangenheit sind mehrere Gegenwertfonds ersatzlos ausgelaufen. Im Falle des FPA zeichnete sich 2008 die Schließung ab, als die Mittel der ersten Phase erschöpft waren. Die Fortführung mit nationalen Mitteln würde allerdings bedeuten, vormals bilaterale Fonds in nationale Fonds umzuwandeln oder in bestehende nationale Fonds zu integrieren *und* gleichzeitig die Effizienz und Wirksamkeit der vorigen bilateralen Fonds zu gewährleisten. Letzteres erscheint jedoch der peruanischen Regierung und Zivilgesellschaft kurz- und mittelfristig wenig aussichtsreich, so dass die Nachhaltigkeit im Sinne der Fortführung durch Peru in der Tat nicht gegeben ist.

Der Hinweis auf kaum vorhandene Koordinierung und Synergieeffekte der Gegenwertfonds trifft zu. Der Hauptgrund liegt in den unterschiedlichen Gründungsjahren, Laufzeiten und sektoralen Schwerpunkten. Diese Diversität bedeutet, dass es kaum Doppelarbeit gibt, setzt andererseits

aber der Zusammenarbeit auch Grenzen. Allerdings kam es offenbar nicht zu einem intensiven Austausch der Gegenwartsfonds untereinander und mit nationalen Fonds.

Die Kritik an der mangelnden Einbindung des FPA in langfristige peruanische Entwicklungsstrategien ist unberechtigt. Bei der Prüfung der entwicklungspolitischen Relevanz des FPA wurde deutlich, dass er sich sowohl bezüglich seines Oberziels als auch in Bezug auf seine Projektziele eindeutig in die peruanischen Entwicklungsstrategien einordnet. Auch die Unklarheit bezüglich nachhaltiger struktureller Wirkungen des FPA kann nach der vorliegenden Wirkungsanalyse nicht mehr behauptet werden. Der FPA hat im Rahmen seiner kleinen Projekte zahlreiche Beiträge zur Stärkung nationaler Strukturen und Verfahren geleistet. Deren Nachhaltigkeit hängt jedoch in erster Linie von Bedingungen auf peruanischer Seite ab.

1 Einleitung

1.1 Ausgangspunkt, Ziel und Adressaten der Untersuchung

Die Idee zur vorliegenden Untersuchung ist im DIE entstanden, das sich seit Jahren konzeptionell und methodisch mit der Wirksamkeit der EZ befasst und den elfwöchigen Aufenthalt einer Arbeitsgruppe seines Postgraduierertenkurses in einem Entwicklungsland dazu nutzen wollte, das Thema empirisch weiter zu fundieren. Dabei sollte auch ein am DIE entwickelter Ansatz der Wirkungsanalyse (MAPP)¹ angewendet werden.

Als Fallbeispiel wurde in Vorgesprächen mit dem BMZ und der KfW der FPA ausgewählt, weil beide Institutionen aus formalen Gründen keine Evaluierung des FPA planten (siehe unten) und die Wirkungsanalyse daher dazu beitragen konnte, eine Lücke in der Erfolgskontrolle des FPA zu schließen.² Der Teamleiter unterbreitete den Vorschlag einer Wirkungsanalyse dem Aufsichtsorgan des FPA (*Comité Tripartito*) in dessen Sitzung am 22.6.2006 und erhielt dafür die Zustimmung.

Mit der Wahl dieses Untersuchungsgegenstandes eröffnete sich gleichzeitig die Möglichkeit, die Rolle bilateraler Gegenwertfonds im Rahmen der EZ zu beleuchten. Sie werden kontrovers diskutiert, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ von 2005. In Peru existieren neben dem FPA eine Reihe weiterer bilateraler Gegenwertfonds, und es gibt sie auch in anderen Ländern.

Entsprechend ihren drei Zielen (Wirkungsanalyse des FPA, Anwendung von MAPP, Betrachtung des FPA aus systemischer Perspektive) wendet sich die Studie an drei Gruppen von Adressaten: (i) an die am FPA direkt beteiligten Akteure, d.h. die im Aufsichtsorgan vertretenen Parteien, die Mitarbeiter des FPA sowie Vertreter von Projektträgern, Durchführungsorganisationen und Zielgruppen der FPA-Vorhaben, (ii) an diejenigen, die sich mit der Methodik von Wirkungsanalysen und ihrer praktischen Umsetzung befassen,

-
- 1 MAPP wurde von der wissenschaftlichen Mitarbeiterin des DIE, Dr. Susanne Neubert, entwickelt.
 - 2 Es handelt sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine Wirkungsanalyse und keine Evaluierung, die umfassender gewesen wäre und z.B. die Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses (Effizienz) eingeschlossen hätte.

(iii) an Partnerregierungen (insbesondere die peruanische) sowie Geber, die das Instrument Gegenwertfonds einsetzen.

1.2 Gegenstand der Untersuchung: der FPA

Hintergrund des FPA ist das sechste Umschuldungsabkommen zwischen Peru und Deutschland von 1997, in dem die Bundesregierung Peru einen Teil seiner öffentlichen Schulden erlassen und die peruanische Regierung sich verpflichtet hatte, 40 % der Erlasssumme in nationaler Währung für Vorhaben des Umweltschutzes oder der Armutsbekämpfung einzusetzen. Für die Verwendung der peruanischen Gegenwertmittel wurden verschiedene Vereinbarungen getroffen. Eine davon aus dem Jahr 1999 betraf die Gründung des FPA mit dem Ziel, Projekte der Armutsbekämpfung in den drei Schwerpunktbereichen der deutsch-peruanischen EZ³ zu fördern. Das Durchführungsabkommen (*Acuerdo Especial*) zum FPA wurde im Oktober 2002 geschlossen.

Der FPA konstituierte sich nach Vorarbeiten im April 2003, begann seine operative Tätigkeit im September 2003 und hatte ursprünglich eine Laufzeit bis Ende 2007. Für diese erste Phase⁴ verfügte er umgerechnet über 16,3 Mio. US\$.⁵ Der FPA vergibt nur Zuschüsse, ist also kein revolvingender Fonds und endet daher mit der Verausgabung seiner Mittel. Er konzentriert sich auf besonders arme ländliche und städtisch-marginale Gebiete im Norden und Südosten Perus⁶ und hat drei Interventionsbereiche: (i) Regierungsführung und Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene (Erstellung lokaler Entwicklungspläne; Verbesserung der Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltung; Förderung der Partizipation der lokalen Bevölkerung); (ii) Trink-

-
- 3 (i) Staatsmodernisierung (Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung), (ii) Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, (iii) nachhaltige ländliche Entwicklung (BMZ 2006a).
 - 4 Ein Überblick über die Tätigkeit des FPA von 2003 bis 2007 findet sich in FPA (2007a). Das Jahr 2008 war ein Übergangsjahr, in dem der FPA noch einige Projekte aus Restmitteln finanzierte. Die für September 2008 geplante Schließung des Fonds wurde durch die Entscheidung über seine Weiterführung hinfällig.
 - 5 Der Betrag umfasste 6,6 Mio. € aus einer Schuldenumwandlung, 8,1 Mio. US\$, die aus einer früheren Schuldenumwandlung auf den FPA übertragen wurden, und Zinseinnahmen (Blum 2007, 3; FPA 2007a, 12–13).
 - 6 In der ersten Phase waren dies im Norden die *Departamentos* Cajamarca, Lambayeque, La Libertad und Piura sowie im Südosten die *Departamentos* Ayacucho und Huancavelica.

wasserversorgung und Abwasserentsorgung im ländlichen und marginal-urbanen Raum; (iii) Bewässerung in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Die vom FPA geförderten Projekte sind kleine Vorhaben,⁷ die auf lokaler Ebene zielgruppennah durchgeführt werden.

In den deutsch-peruanischen Regierungsverhandlungen von September 2008 wurde beschlossen, den FPA auf der Basis von Gegenwertmitteln aus einer neuen Schuldenumwandlung fortzuführen. Das Durchführungsabkommen (*Acuerdo Especial*) von Januar 2009 wies dem FPA den Gegenwert von 10 Mio. € für rund vier Jahre zu. Die neue, zweite Phase begann mit der Einzahlung eines ersten Teilbetrages in den Fonds am 15.2.2009. Im August 2010 wurde eine weitere Schuldenumwandlung im Wert von 16,1 Mio. € zugunsten des FPA vereinbart und die zweite Phase bis 2015 verlängert.⁸ Die Grundausrichtung des FPA blieb unverändert. Gegenüber der ersten Phase gab es folgende Veränderungen:

- Der FPA ist im Norden nur noch im *Departamento* Piura tätig, im Südosten dagegen zusätzlich in den *Departamentos* Apurímac, Huánuco und Yauyos. Grund ist das Bestreben, ausgehend von einer neueren Armutsstatistik (*Mapa de Pobreza de 2007*) den FPA auf besonders arme Gegenden zu fokussieren.
- Der zweite Interventionsbereich wurde um Müllbeseitigung ergänzt, der dritte um den Bau kleiner Brücken zur besseren Anbindung landwirtschaftlich genutzter Flächen.

1.3 Besonderheiten des FPA

Der FPA unterscheidet sich sowohl von anderen zwischen Deutschland und Peru vereinbarten Schuldenumwandlungen als auch von Vorhaben der regulären deutsch-peruanischen EZ.

Von 1997 bis 2005 hatten Deutschland und Peru auf der Basis des sechsten Umschuldungsabkommens von 1997 zehn Vereinbarungen über die

7 Die durchschnittlichen Gesamtkosten eines Projektes, von denen der FPA rund zwei Drittel übernahm, betrugen in der ersten Phase im Bereich lokale Regierungsführung und Bürgerbeteiligung rund 172.000 *Nuevos Soles* (NS) und in den beiden Infrastrukturbereichen Wasser/Abwasser sowie Bewässerung rund 479.000 NS (FPA 2007a, 36). Beim Wechselkurs von 1 NS = 0,25 € entsprach dies 43.000 – 120.000 €.

8 Informationen laut Homepage des FPA (www.fcpa.org.pe).

Verwendung der Gegenwertmittel getroffen (Hochhuth 2006, 26–31), von denen eine den FPA betraf. In den anderen Fällen flossen die Gegenwertmittel in nationale öffentliche oder private Fonds oder Programme,⁹ während es sich beim FPA um einen eigens gegründeten bilateralen Fonds handelt, in dessen Aufsichtsorgan und Leitung Peru und Deutschland vertreten sind (zur Genesis siehe Kap. 3.1).

Der FPA unterscheidet sich von Vorhaben der regulären EZ nicht nur durch seine Genesis (Schuldenumwandlung), sondern auch durch seine Rechtsstellung, Organisationsform und Verfahren:

- Der FPA ist eine Organisation privaten Rechts, dessen Finanzmittel nicht dem peruanischen Haushaltsrecht unterliegen. Die Gegenwertmittel stammten zwar ursprünglich aus dem peruanischen Staatshaushalt, wurden jedoch auf ein Konto eingezahlt, auf das nur die dafür autorisierten Vertreter des FPA Zugriff haben und die vom Fonds nach eigenen Verfahren verwaltet werden.
- An der Spitze steht ein drittelparitätisches Aufsichtsorgan (*Comité Tripartito*), in dem die peruanische Regierung, die peruanische Zivilgesellschaft sowie von deutscher Seite die Botschaft und die KfW¹⁰ vertreten sind. Das *Comité* entscheidet im Konsens. Der FPA wird von einem peruanischen und einem deutschen Kodirektor geleitet.
- Der FPA unterliegt nicht den peruanischen Vorgaben für öffentliche Investitionen (*Sistema Nacional de Inversión Pública*, SNIP). Er orientiert sich zwar am SNIP, kann jedoch wegen des Projekttypus (kleine zielgruppennahe Projekte) in einigen Punkten davon abweichen.

9 FONCODES (*Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social*; zwei Vereinbarungen); PROFONANPE (*Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú*; drei Vereinbarungen); DEVIDA (*Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas*; eine Vereinbarung); PROJOVEN (*Programa de Capacitación Laboral Juvenil*; zwei Vereinbarungen); PRODATU (*Programa de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza*; eine Vereinbarung).

10 Bei zwei früheren Schuldenumwandlungen war die KfW ebenfalls im Aufsichtsrat der peruanischen Durchführungsorganisationen vertreten (DEVIDA und ein Programm von PROFONANPE).

1.4 Begründung der Untersuchungsziele

1.4.1 Wirkungsanalyse des FPA

Die entwicklungspolitische Beurteilung des FPA wie jedes anderen Vorhabens der EZ erfordert über die detaillierte Dokumentation der Projektdurchführung hinaus systematische Informationen über die Wirksamkeit, die zum Zeitpunkt der DIE-Untersuchung noch nicht vorlagen¹¹ und an denen die drei im *Comité Tripartito* vertretenen Parteien aus unterschiedlichen Gründen interessiert waren.

- Die peruanische Regierung hat eine Verantwortung für die Verwendung und Rechenschaftslegung der Mittel des FPA, da es sich um Gegenwertmittel handelt, die aus einer Umwandlung öffentlicher Schulden resultieren und aus dem Staatshaushalt stammen.
- Die peruanische Entschuldungskampagne *Red Jubileo Perú*, die sich seit Jahren für Schuldenumwandlungen zugunsten von Armutsbekämpfung (*canje de deuda por inversión social*) einsetzt, hatte in einer Analyse der bilateralen Gegenwertfonds in Peru Wirkungsanalysen angemahnt (Ortiz Roca et al. 2006, 65).
- BMZ und KfW erklärten ihr Interesse an einer Wirkungsanalyse durch das DIE mit dem Argument, dass sie selbst aus formalen Gründen eine solche nicht veranlassen könnten: Für das zuständige Regionalreferat des BMZ handelte es sich bei den Fondsmitteln um peruanische Mittel. Für die KfW war der FPA kein Vorhaben der normalen Finanziellen Zusammenarbeit, sodass auch keine Schlussprüfung vorgesehen war. Eine Wirkungsanalyse oder Evaluierung könne nur das *Comité Tripartito* beschließen.

Tatsächlich hatte das *Comité* 2006 eine Wirkungsanalyse als Teil einer Schlussevaluierung des FPA ca. zwei Jahre nach Abschluss der operativen Tätigkeit ins Auge gefasst. In seiner Sitzung vom 6.12.2006 verständigte es sich dann darauf, angesichts der vom DIE geplanten Wirkungsanalyse im Frühjahr 2007 auf eine eigene Wirkungsanalyse des FPA zu verzichten.

11 Der FPA hatte bis zur DIE-Untersuchung seine Projektdurchführung bis zur *Output*-Ebene (Projektleistungen) erfasst, während es zur Wirksamkeit nur partielle Beobachtungen verschiedener Projektbeteiligter gab (FPA 2006a, 34–37; 2006b, 38–39).

1.4.2 Anwendung von MAPP als relativ neuem Ansatz zur Wirkungsanalyse

Die entwicklungspolitische Evaluierungsdiskussion ist nicht nur durch eine Vielfalt methodischer Ansätze gekennzeichnet, sondern auch durch Kontroversen darüber, bis zu welchem Grad Aussagen über die Wirksamkeit von Vorhaben der EZ möglich sind. So wird Skepsis geäußert, ob Wirkungen angesichts des Einflusses vielfältiger Faktoren isoliert werden können (Zuordnungsproblematik) und ob dafür geeignete Methoden zur Verfügung stehen. Demgegenüber vertritt Neubert (2004a) die Auffassung, dass Wirkungsanalysen machbar sind, und hat mit MAPP einen Ansatz entwickelt, der diesen Anspruch einlösen will.

Ein wesentliches Merkmal von MAPP ist die Einbeziehung der geförderten Zielgruppen in die Wirkungserfassung. MAPP eignet sich damit besonders für die Wirkungsanalyse zielgruppennaher Projekte und Programme und daher, so die Annahme, auch für die Wirkungsanalyse des FPA. MAPP war zuvor schon in mehreren Ländern Afrikas (z. B. Burkina Faso, Tansania) und Lateinamerikas (z. B. Brasilien, Ekuador) angewandt und dabei zum Teil auch modifiziert worden. Die Wirkungsanalyse des FPA verstand sich als weiterer Anwendungsfall von MAPP und sollte zusätzlichen Aufschluss über Eignung, Aussagefähigkeit und Reichweite der Methode liefern.

1.4.3 Analyse des FPA aus systemischer Perspektive

Bilaterale Gegenwertfonds werden kontrovers diskutiert. Während insbesondere die Zivilgesellschaft sie als ein innovatives und wirkungsvolles Instrument zur Armutsbekämpfung betrachtet, sieht die Kritik in den Besonderheiten der Gegenwertfonds gegenüber regulärer EZ verschiedene Nachteile, die die systemische Wirksamkeit der Fonds beeinträchtigen, selbst wenn sie für sich genommen erfolgreich arbeiten. Die Kritik gewinnt an Gewicht angesichts der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ von 2005, in der sich zahlreiche Geber- und Partnerländer, darunter Deutschland und Peru,¹² auf Prinzipien und Verfahren verständigt haben, die die Wirksamkeit der EZ nachhaltig steigern sollen. Dazu gehört auch möglichst der Verzicht auf Parallelstrukturen der EZ neben den Strukturen der Partnerländer.

12 Peru hat sich 2006 der Paris-Erklärung angeschlossen.

1.5 Aufbau der Studie

Die Wirkungsanalyse des FPA stand im Mittelpunkt der Studie und vollzog sich in drei Hauptschritten:

- Der erste Schritt bestand darin, die entwicklungspolitische Relevanz der Ziele und inhaltlichen Schwerpunkte (Kap. 2) sowie der Organisationsform, der regionalen Schwerpunkte und der Arbeitsweise (Kap. 3) des FPA zu prüfen. Dieser Schritt ging der Wirkungsanalyse des FPA auf Projektebene voraus und war notwendig, weil Wirksamkeit (= Zielerreichung) kein Selbstzweck ist (auch fragwürdige Vorhaben können sehr wirksam sein), sondern ihre inhaltliche Rechtfertigung erst aus der Relevanz der mit den Vorhaben verfolgten Ziele bezieht. Die Relevanz der Ziele des FPA, und zwar des Oberziels (Armutsbekämpfung) und der in den drei Interventionsbereichen des FPA verfolgten Projektziele (Kap. 2.1), wurde zunächst konzeptionell, d. h. noch ohne Bezug zu Peru (Kap. 2.2), und dann im peruanischen Kontext geprüft (Kap. 2.3). Die Untersuchung bezog die Relevanzprüfung nicht nur auf die Ziele des FPA, sondern auch auf seine Organisationsform und Verfahren (Kap. 3), weil der FPA nach eigenem Anspruch über eine Konstruktion verfügt, die für die Erreichung der Ziele besonders förderlich ist.
- Der zweite Schritt bestand in der Auswahl der Methode und der Entwicklung des Untersuchungsdesigns. Kap. 4 behandelt grundlegende Aspekte von Wirkungsanalysen und begründet die Auswahl von MAPP. Kap. 5 stellt das Untersuchungsdesign für die Wirkungsanalyse des FPA vor und zeigt, wie die Methode angewandt und modifiziert wurde und wie die mit ihr gewonnenen Informationen ausgewertet wurden.
- Kap. 6 präsentiert zum einen die inhaltlichen Ergebnisse zur Wirksamkeit des FPA (Kap. 6.2–6.5), zum anderen die mit der Anwendung der Methode gewonnenen Erfahrungen hinsichtlich der Reichweite und Grenzen von MAPP (Kap. 6.6).

Die Beurteilung des FPA und der bilateralen Gegenwertfonds in Peru generell aus systemischer Perspektive ist Gegenstand von Kap. 7.

2 Die entwicklungspolitische Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA

Dieses Kapitel zeigt, dass das Oberziel und die in den drei Interventionsbereichen verfolgten Projektziele des FPA sowohl konzeptionell als auch im peruanischen Kontext entwicklungspolitisch relevant sind. Relevanz bedeutet nach der Definition des Entwicklungshilfausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das „*Ausmaß, in dem die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme mit den Bedürfnissen der Begünstigten, den Anforderungen eines Landes, den globalen Prioritäten und den Politiken der Partner und Geber im Einklang stehen*“ (OECD 2009, 41).

2.1 Ziele und Interventionsbereiche des FPA

Oberziel (*misión*) des FPA ist es, einen wirksamen und effizienten Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten. Dabei soll der Dezentralisierungsprozess gefördert und der Schutz der Umwelt beachtet werden (FPA 2007a, 13). Hierzu verfolgt er entsprechend seinen Interventionsbereichen drei Projektziele (Übersicht 2.1).¹³

Übersicht 2.1: Oberziel, Interventionsbereiche, Projektziele und Projektaktivitäten des FPA			
Oberziel	Beitrag zur Armutsbekämpfung		
Interventionsbereiche	Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung	Trinkwasser/ Abwasser	Nachhaltige ländliche Entwicklung

13 Das Oberziel und die Projektziele waren in den ausgewerteten Dokumenten des FPA nicht einheitlich definiert und entsprachen begrifflich nicht immer den Standards der Projektplanung und -evaluierung. So wurde nicht immer präzise zwischen Zielen (angestrebter Nutzen, *outcome*), Aktivitäten und erbrachten Leistungen (*output*) unterschieden. Übersicht 2.1 enthält die Ziel- und Aktivitätenmatrix, so wie sie aus den Unterlagen des FPA rekonstruiert wurde.

Projektziele	Verbesserung lokaler Entwicklungsplanung, der Lokalverwaltung und der Bürgerbeteiligung	Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung	Verbesserung der Bewässerung in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft*
Projektaktivitäten	• Förderung der Erstellung lokaler Entwicklungspläne • Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Lokalverwaltung • Förderung der Partizipation der lokalen Bevölkerung	• Bau von Wasserleitungen und Abwassersystemen • Sanierung von Wasserleitungen und Abwassersystemen	• Bau oder Erweiterung kleiner Bewässerungskanäle • Rehabilitation kleiner Bewässerungskanäle
* Daneben werden in geringerem Umfang auch die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (Wege, Brücken) und die Müllentsorgung gefördert. Quelle: FPA (2007a, 13–14); www.fcpa.org.pe			

2.2 Konzeptionelle Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA

2.2.1 Armutsbegriff und Armutsbekämpfung als internationales Ziel

Der FPA orientiert sich mit seinem Oberziel „Beitrag zur Armutsbekämpfung“ an einem international anerkannten entwicklungspolitischen Ziel. Armut ist ein komplexes Phänomen, das über Einkommensarmut hinausgeht. In der entwicklungspolitischen Diskussion hat der fünfdimensionale Armutsbegriff von Amartya Sen (*capability approach*) weite Verbreitung erlangt (Übersicht 2.2). Er wird hier zugrunde gelegt. Die fünf Dimensionen bedingen und verstärken sich teilweise.

Übersicht 2.2: Armutsbegriff nach Amartya Sen

Dimensionen menschlichen Wohlergehens (*capabilities* bzw. *freedoms*):

- Menschenrechte und politische Partizipationschancen (*political capabilities, political freedoms*)
- Fähigkeit, ein Einkommen zu erzielen (*economic capabilities, economic facilities*)
- Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung, sauberem Wasser, ausreichender Ernährung und angemessenem Wohnraum (*human capabilities, social opportunities*)
- Möglichkeit der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (*socio-cultural capabilities, transparency guarantees*)
- Fähigkeit, auf ökonomische und andere Schocks zu reagieren (*protective capabilities, protective security*)

Quelle: Sen (1999, 38)

Die internationale Gemeinschaft hat Armutsbekämpfung in der Millenniumserklärung der UN von 2000 und darauf aufbauend in den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) als zentrale entwicklungspolitische Aufgabe anerkannt und in den folgenden Jahren mehrfach bestätigt. Der Mehrdimensionalität von Armut wird dadurch Rechnung getragen, dass nicht nur MDG 1 (Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden und Hunger leidenden Menschen bis 2015), sondern auch andere MDGs armutsrelevant sind. Armutsbekämpfung wurde in der Folge von vielen Industrie- und Entwicklungsländern in entwicklungspolitische Konzepte und Armutsbekämpfungsstrategien übersetzt, in Deutschland insbesondere in das „Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“ (BMZ 2001).

2.2.2 Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung auf lokaler Ebene

Das erste Projektziel des FPA „Verbesserung der Entwicklungsplanung, der Lokalverwaltung und der Bürgerbeteiligung“ lässt sich konzeptionell als Förderung guter Regierungsführung (*good governance*) auf lokaler Ebene unter Einschluss der politischen Partizipation der Bevölkerung verstehen. In diesem Sinne wird der Begriff im Folgenden gebraucht.

Gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung

Die UN-Millenniumserklärung bezeichnet *good governance* ausdrücklich als eine Voraussetzung nachhaltiger Armutsbekämpfung (UN 2000, Ziff. 13). Es gibt international keine einheitliche Definition von *good governance*. In der entwicklungspolitischen Diskussion besteht jedoch Einigkeit, dass er folgende Aspekte einschließt: Schutz der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates sowie entwicklungs- bzw. armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung.¹⁴ So definierte gute Regierungsführung ist sowohl Voraussetzung als auch Ziel von Entwicklung.

Der Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und Armutsbekämpfung ergibt sich zum einen aus dem umfassenden Armutsbegriff, der den Schutz der Menschenrechte sowie politische Partizipationschancen explizit einschließt. Zum anderen bedarf es für nachhaltige Armutsbekämpfung eines leistungsfähigen staatlichen Handelns, das sich am umfassenden Armutsbegriff orientiert. *Governance*-Reformen spielen daher im Rahmen von Armutsbekämpfungsstrategien häufig eine wichtige Rolle.

Gute Regierungsführung auf lokaler Ebene und Armutsbekämpfung

Armutsbekämpfung, die die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und soziokulturellen Fähigkeiten der Menschen erweitern will, erfordert gute Regierungsführung auch auf lokaler Ebene sowie die Beteiligung der armen Bevölkerung an der Erarbeitung und Umsetzung entsprechender Strategien als Ziel und als Voraussetzung. Armutsbekämpfung erfolgt zu einem großen Teil zielgruppennah (z. B. bei der sozialen Grundversorgung), sodass es leistungsfähiger staatlicher Strukturen und politischer Beteiligungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene bedarf. Wo sie fehlen, sind Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung notwendig.

Dezentralisierung bedeutet die Übertragung von Aufgaben, Zuständigkeiten, Ressourcen und Entscheidungsbefugnissen auf die regionale Ebene (z. B. Provinzen, Distrikte) und die lokale Ebene (z. B. Städte, Gemeinden). Sie geht über administrative Dezentralisierung, d. h. die Delegation von Aufgaben auf nachgelagerte Ebenen (Dekonzentration), hinaus und schließt fis-

14 BMZ (2009, 7). Zusätzlich wird kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft genannt.

kalische Dezentralisierung, d.h. die Übertragung von Kompetenzen in der Einnahmen- und Ausgabenpolitik, sowie die Übertragung politischer Legitimation auf die dezentrale Ebene ein. Die Beteiligung der Bevölkerung soll nicht nur ihre Eigenverantwortung stärken, sondern auch die Transparenz des staatlichen Handelns und die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gegenüber der Bevölkerung verbessern. Im Zuge von Dezentralisierung können öffentliche Aufgaben auch auf nichtstaatliche Träger (Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft) übertragen werden (BMZ 2002, 8). Armutsmindernd ist Dezentralisierung allerdings nicht per se, sondern nur dann, wenn sie eingebettet ist in Strategien der Armutsbekämpfung.

2.2.3 Armutsbekämpfung und Trinkwasserversorgung/ Abwasserentsorgung

Mit Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung reagiert der FPA auf ein zentrales Armutsproblem. In vielen Entwicklungsländern ist quantitativ und qualitativ unzureichende Trinkwasserversorgung eine wichtige Dimension und zugleich ein Verstärker von Armut. Häufig geht sie einher mit mangelhafter Abwasserentsorgung. Folgen sind Krankheiten und die Erhöhung der Kinder- und Müttersterblichkeit. Laut Weltgesundheitsorganisation sind 80 % aller Krankheiten in Entwicklungsländern auf mangelhafte Wasser- und sanitäre Basisversorgung sowie fehlende Hygieneerziehung zurückzuführen (BMZ 2006b, 5). Muss sauberes Wasser über große Distanzen geholt werden, bindet dies zeitliche Ressourcen, die sonst für einkommensschaffende Tätigkeiten und den Schulbesuch genutzt werden könnten, und bedeutet zuweilen auch ein Sicherheitsrisiko.

Adäquate Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sind daher zentrale Elemente von Armutsbekämpfung und finden sich entsprechend prominent in der MDG-Agenda wieder. Bis zum Jahr 2015 soll die Anzahl der Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Abwasserentsorgung haben, halbiert werden (MDG 7, Teilziel 10). Die Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung gilt dabei als wichtige Voraussetzung für die Erreichung anderer MDGs, insbesondere MDG 4 und 5 (Senkung der Kinder- und Müttersterblichkeit) und MDG 2 (Verwirklichung der Primarschulbildung für alle Kinder).

2.2.4 Armutsbekämpfung und kleinbäuerliche Bewässerung

Das dritte Projektziel des FPA ist ebenfalls armutsrelevant. Armut ist in kleinbäuerlich geprägten Gebieten oft besonders hoch. Eine wichtige Ursache ist die Unterversorgung mit landwirtschaftlich nutzbarem Boden und Bewässerungswasser. Dies begrenzt die landwirtschaftliche Produktivität und damit die Ernährungssicherung und Einkommensbildung. Unter solchen Bedingungen kann die Bereitstellung von Bewässerungswasser einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Erreichung des MDG 1 leisten.

Um kleinbäuerliche Bewässerung armutsrelevant zu gestalten, gilt es, die lokalen Bedingungen und Bedürfnisse zu berücksichtigen, die Zielgruppen in die Maßnahmen einzubeziehen und den nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wasser sicherzustellen, wie es das international anerkannte Konzept des Integrierten Wasserressourcenmanagements fordert. Im vorliegenden Kontext bedeutet es, die ländliche Bevölkerung bei einer sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltigen Bewirtschaftung ihrer Wasserressourcen zu unterstützen. Dazu können institutionelle Reformen des Wasser- und Bewässerungssektors notwendig sein. Wichtig sind die Unterstützung effizienzsteigernder Maßnahmen, die Rehabilitation bestehender Bewässerungssysteme, die Förderung nutzerbetriebener Kleinbewässerungsanlagen und der Einsatz angepasster Technologien (BMZ 2006c, 16).

2.3 Relevanz der Ziele und Interventionsbereiche des FPA im peruanischen Kontext

2.3.1 Armutssituation und Armutsbekämpfung in Peru

Die entwicklungspolitische Relevanz des FPA und seines Oberziels Armutsbekämpfung ergibt sich in Peru daraus, dass Armut trotz der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor ein ernstes Problem und Armutsbekämpfung erklärte Regierungspolitik ist.

Makroökonomische Situation

Peru überschritt 2008 mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von 3.990 US\$ erstmals die Schwelle zu einem oberen Mitteleinkommensland

Tabelle 2.1: Makroökonomische Entwicklung Perus 2000–2009											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Wachstum BIP (%)	3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	
Wachstum BIP/Kopf (%)	1,4	-1,2	3,6	2,6	3,6	5,5	6,4	7,6	8,5	-0,3	
Inflation (%)	3,7	-0,1	1,5	2,5	3,5	1,5	1,1	3,9	6,7	0,2	
Haushaltssaldo Regierung (% BIP)	-2,7	-2,8	-2,0	-1,6	-1,2	-0,6	2,1	2,7	2,4	-1,5	
Leistungsbilanzsaldo (% BIP)	-2,9	-2,2	-1,9	-1,5	0,1	1,5	3,2	1,4	-4,2	-0,6	
Auslandsverschuldung (Mrd. US\$)	27,98	27,19	27,87	29,59	31,24	28,66	28,67	31,14	34,59	34,10	
Auslandsverschuldung (% BIP)	52,5	50,4	49,1	48,2	44,8	36,1	31,3	30,6	27,0	27,3	
Quelle: CEPAL (2008; 2009; 2010); Banco Central del Perú (www.bcrp.gob.pe)											

(*upper middle income country*).¹⁵ Ursache ist das beträchtliche wirtschaftliche Wachstum seit Beginn der 2000er Jahre (Tabelle 2.1), das vor allem auf die hohen internationalen Rohstoffpreise und daneben auf die umsichtige Wirtschaftspolitik zurückzuführen ist. Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise führte allerdings 2009 zu einer abrupten Verlangsamung des Wachstums. Die weitere makroökonomische Entwicklung wurde wiederum positiv eingeschätzt (World Bank 2009, 11).

Armutssituation

Die Armutssituation hatte sich Ende der 1990er Jahre verschärft und verbesserte sich erst nach 2002 als Folge der positiven Wirtschaftsentwicklung und einer Reihe von Sozialprogrammen. Gleichwohl betrug der Anteil der armen Bevölkerung 2008 immer noch mehr als ein Drittel und der extrem Armen 12,6 % (Tabelle 2.2). Besonders ausgeprägt ist die Armut auf dem Land, wo 2008 fast 60 % der Bevölkerung arm und fast 30 % extrem arm waren.

Die Armutsstatistik macht auch die erheblichen Disparitäten zwischen der Küstenregion einerseits und dem Hochland (*sierra*) sowie dem tropischen Tiefland (*selva*) andererseits deutlich. Die moderne Industrie und der Dienstleistungssektor konzentrieren sich auf die Küste und hier besonders auf den Großraum Lima, in dem mehr als ein Drittel der Landesbevölkerung lebt. Das Landesinnere ist, wenn man vom Bergbau absieht, vor allem durch kleinbäuerliche Landwirtschaft geprägt.

Politik der Armutsbekämpfung

Die Grundlagen der in den letzten Jahren verfolgten Politik der Armutsbekämpfung in Peru wurden in der Amtszeit von Präsident Toledo (2001–2006) im *Acuerdo Nacional* von 2002 definiert. Er wurde in Beratungen von Regierung, politischen und gesellschaftlichen Gruppen sowie der Zivilgesellschaft erarbeitet und formulierte Ziele, Leitlinien und Maßnahmenkataloge für 31 Politiken, die vier Oberzielen zugeordnet waren: Demokratie und Rechtsstaat, soziale Gerechtigkeit, Wettbewerbsfähigkeit sowie effizienter, transparenter und dezentralisierter Staat. Im Bereich soziale Gerech-

15 Nach Angaben der Weltbank. Ausgehend von Daten für 2008 gehören zu dieser Ländergruppe alle Länder mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf von 3.856–11.905 US\$.

Tabelle 2.2: Anteil der Bevölkerung in Armut und extremer Armut (%), 1997–2002, 2004–2008											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Armut											
National	42,7	42,4	47,5	48,4	49,8	50	48,6	48,7	44,5	39,3	36,2
Raum Lima	25,4	24,1	31,4	38,9	28,3	34,3	30,9	32,6	24,2	18,5	
Städte	33	34	37,3	35,3	42,6	39	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5
Land	66,3	65,9	71,8	70	76,9	74,3	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8
Küste							35,1	34,2	28,7	22,6	21,3
Hochland							64,7	65,6	63,4	60,1	56,2
Tiefland							57,7	60,3	56,6	48,4	40,9
Extreme Armut											
National	18,2	17,4	18,4	15	19,5	18,7	17,1	17,4	16,1	13,7	12,6
Raum Lima	2,3	2,4	2,7	1,6	1,7	3,3	1,3	2	0,9	0,5	
Städte	7,6	7,5	6,3	6,1	10	8,2	6,5	6,3	4,9	3,5	3,4
Land	41,5	40	44,4	35,6	46,3	42,4	36,8	37,9	37,1	32,9	29,7
Küste							4,0	3,8	3,0	2,0	2,0
Hochland							33,2	34,1	33,4	29,4	27,3
Tiefland							25,0	25,5	21,6	17,8	14,5

Quelle: PCM/CIAS (2008, 16); INEI (2008, 4–5); INEI (www.inei.gob.pe)

tigkeit fanden sich mehrere Sozialpolitiken, darunter speziell die Politik der Armutsbekämpfung (Politik Nr. 10), die sich explizit auf die Millenniumsziele bezog, darunter das Ziel der Halbierung der extremen Armut bis 2015.

Der 2004 verabschiedete *Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004–2006* (2004) bündelte die zahlreichen im *Acuerdo Nacional* vorgesehenen Maßnahmen und Programme zu drei Komplexen (*ejes*): (i) Entwicklung menschlicher Fähigkeiten (*desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales*) durch Gewährleistung sozialer Grunddienste, (ii) Eröffnung wirtschaftlicher Chancen (*promoción de oportunidades y capacidades económicas*), (iii) soziale Sicherung für die verwundbarsten Bevölkerungsgruppen (*establecimiento de una red de protección social*). Darüber hinaus formulierte er einen Rahmen für sektorale Armutsbekämpfungsstrategien. An der Vielfalt der sozialpolitischen Programme änderte sich durch die Bündelung jedoch wenig.

Der 2006 gewählte Präsident Alán García kündigte 2007 eine Reihe von sozialpolitischen Zielen bis 2011 an, darunter die Senkung der Armut landesweit auf 30 %, in den Städten auf 20 % und auf dem Land auf 45 % (PCM/CIAS 2008, 50). Sozialpolitik und Armutsbekämpfung folgten weiterhin den Grundlinien des *Acuerdo Nacional*, sollten aber durch Zusammenlegung (*fusión*) und größere Zielgenauigkeit (*focalización*) der Programme wirksamer werden. 82 Sozialprogramme wurden zu 26 zusammengeführt, von denen 15 die Strategie CRECER bildeten, die v.a. die Verringerung der Armut und Unterernährung von Kindern zum Ziel hatte. Zusätzlich sollten die Sozialprogramme auf besonders arme Regionen konzentriert werden. Der 2008 verabschiedete *Marco Social Multianual 2009–2011* (PCM/CIAS 2008) löste den *Plan Nacional de Superación de la Pobreza* von 2004 ab und beabsichtigte, die Sozialpolitik u. a. durch wirkungsorientierte Planung, Durchführung und Evaluierung zu verbessern.

2.3.2 Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung auf lokaler Ebene in Peru

Die Erkenntnis, dass Armutsbekämpfung gute Regierungsführung und Bürgerbeteiligung auch auf lokaler Ebene einschließt und erfordert, findet sich

sowohl im *Acuerdo Nacional*¹⁶ als auch in der Dezentralisierungspolitik der Regierungen Toledo und Alán García. Der FPA ordnet sich mit seinem ersten Projektziel in diesen Kontext ein.

Peru hat eine lange zentralistische Tradition. Frühere Dezentralisierungsbe-mühungen scheiterten wiederholt oder wurden rückgängig gemacht (PNUD 2006, 70–73). 2002 begann ein umfassender Dezentralisierungsprozess,¹⁷ der die folgenden fünf Dimensionen umfasste, von denen die dritte und fünfte im Hinblick auf den FPA von besonderem Interesse sind:

- *Schaffung des gesetzlichen Rahmens*: Er umfasst zwei Verfassungsänderungen (2002 und 2005) sowie eine Reihe von Gesetzen.¹⁸
- *Konstituierung und Wahl von Regional- und Lokalregierungen*: Peru besitzt drei staatliche Ebenen mit legislativen und exekutiven Befugnissen: die nationale, regionale und lokale Ebene. Unterhalb der nationalen Ebene gibt es 25 Regionen (*Departamentos*; Legislative: *Consejos Regionales*, Exekutive: *Presidentes Regionales*). Die lokale Ebene umfasst 195 Provinzen, die sich in 1834 Distrikte unterteilen¹⁹ (Legislative: *Consejos Municipales*, Exekutive: *Alcaldes Provinciales* bzw. *Alcaldes Distritales*). Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Ende 2002 und Ende 2006 fanden Regional- und Lokalwahlen statt. Der Plan, die regionale Ebene durch Schaffung von fünf Großregionen zu stärken, wurde 2005 in einem Referendum verworfen.
- *Übertragung von Kompetenzen auf die Regional- und Lokalregierungen*: Sie begann 2003 und sollte im Fall der Regionalregierungen Ende 2007

16 Politik Nr. 8 (Dezentralisierung), Ziel a) („*apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales*“), Ziel b) („*institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas*“); Politik Nr. 10 (Armutsbekämpfung), Ziel c) („*fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y de la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas*“).

17 Seine Umsetzung während der Präsidentschaft von Alán García war Gegenstand des *Plan Estratégico del Proceso de Descentralización 2007–2011* (CND 2006).

18 Dazu zählten u. a.: *Ley de Bases de Descentralización* (2002), *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales* (2002), *Ley Orgánica de Municipalidades* (2003), *Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales* (2004), *Decreto Legislativo de Descentralización Fiscal* (2004).

19 Als Verwaltungseinheiten heißen sie *Municipalidades Provinciales* und *Municipalidades Distritales*.

abgeschlossen sein. Diese Frist wurde mehrfach verlängert, zuletzt bis Ende 2009. Die Verzögerungen rührten daher, dass die Regional- und Lokalverwaltungen ihre Fähigkeit zur Übernahme der ihnen zugedachten Aufgaben in einem Akkreditierungsverfahren nachweisen mussten. Zu den Kriterien gehörte nach Art. 7 des Akkreditierungsgesetzes die Vorlage regionaler bzw. lokaler Entwicklungspläne, Sektorpläne, Haushalte und Pläne für die Bürgerbeteiligung. Ende März 2009 war die Übertragung im Fall der Regionalregierungen zu 85 % erfolgt,²⁰ während sie bei den Lokalregierungen laut *Defensoría del Pueblo* (2009, 211) noch ausstand.²¹ Ein wesentliches Problem nicht nur bei der Übertragung von Aufgaben, sondern mehr noch bei ihrer Wahrnehmung durch die Regional- und besonders die Lokalregierungen besteht in oft unzureichenden institutionellen und personellen Kapazitäten, die auch durch begleitende Ausbildungsmaßnahmen noch nicht überwunden wurden.

- *Fiskalische Dezentralisierung*: Ziel ist es, die regionale und die lokale Ebene mit den Ressourcen auszustatten, die sie für die Durchführung ihrer Aufgaben benötigen. Dabei bestehen drei Herausforderungen: Erhöhung der Eigeneinnahmen der Regionen und Kommunen, stärkere Beteiligung der Regionen und Kommunen am nationalen Steueraufkommen und ausgewogenere Verteilung der erheblichen Einkünfte einiger Regionen aus besonderen Abgaben wie der Bergbauabgabe (*canon minero*).
- *Stärkung der Bürgerbeteiligung*: Peru verfügt über rechtliche Voraussetzungen, die eine weit reichende Bürgerbeteiligung auf Regional- und Kommunal Ebene erlauben. Es gibt alle vier Jahre Regional- und Kommunalwahlen. Das Dezentralisierungsgesetz (Art. 17) verpflichtet die Regional- und Lokalregierungen zur Förderung der Bürgerbeteiligung bei der Erstellung, Erörterung und Abstimmung ihrer Entwicklungspläne und Haushalte sowie bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

-
- 20 Formalisiert durch *Decreto Supremo* (DS) oder *Resolución Ministerial* (RM); weitere 8 % waren noch nicht durch DS oder RM formalisiert (PCM 2009, 399522). Die *Defensoría del Pueblo* wies darauf hin, dass bis Mitte Februar 2009 die Akkreditierung in 39 % der Fälle unter Vorbehalt (*por potenciar*) erfolgt war, weil die Regionalregierungen die Kriterien noch nicht erfüllt, aber Vereinbarungen (*convenios-marco intergubernamentales*) zur Erfüllung der Kriterien unterzeichnet hatten (Defensoría del Pueblo 2009, 90).
- 21 Die Übertragung von Aufgaben auf die Lokalregierungen wurde erstmals im *Plan de Transferencias 2006–2010* spezifiziert (insgesamt 36 Aufgaben bis 2010) (ParticipaPerú 2006, 5–6).

Übersicht 2.3: Wichtige Mechanismen der Bürgerbeteiligung in Peru	
<i>Iniciativa en la formación de dispositivos municipales</i>	Vorschlagsrecht der Bürger bezüglich kommunaler Verordnungen (Art. 114 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>)
<i>Referéndum municipal</i>	Über Annahme oder Ablehnung kommunaler Verordnungen kann in einem Referendum entschieden werden. (Art. 115 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>)
<i>Consejos de coordinación regional y local</i>	Gremien, in denen die Regional- bzw. Lokalregierungen mit Vertretern der Bürger Entwicklungspläne und Haushalte beraten und abstimmen (Art. 11 <i>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales</i> ; Art. 7 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>)
<i>Juntas vecinales comunales*</i>	Die <i>Consejos Municipales</i> können <i>juntas vecinales</i> bilden, die die Erbringung öffentlicher Dienste, die Einhaltung von Beschlüssen und die Durchführung kommunaler Vorhaben überwachen. (Art. 116 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>)
<i>Comités de gestión**</i>	Gremien, über die die Bürger an Durchführung und Management von Entwicklungsvorhaben mitwirken. (Art. 117 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>)
<i>Cabildo abierto</i>	Von der Lokalregierung zu einem bestimmten Thema einberufenes öffentliches Beratungsforum (Art. 119 <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i>)
<i>Presupuesto participativo</i>	Die Bürger haben das Recht zur aktiven Beteiligung an der Haushaltsaufstellung (<i>programación</i>) der Regional- und Lokalregierungen, insbesondere hinsichtlich der Investitionsausgaben. (Art. 1 und 5 <i>Ley Marco del Presupuesto Participativo</i>)
* Art. 113 der <i>Ley Orgánica de Municipalidades</i> erwähnt weitere Bürgervertretungen: <i>comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal</i>. ** Beispiele: <i>comités de regantes; juntas administradoras de servicios de saneamiento (JASS)</i>	

Die Bürger haben eine Reihe von Initiativ-, Kontroll- und Beteiligungsrechten (Übersicht 2.3). Ihre Wahrnehmung ist unterschiedlich und stößt in der Praxis auf mehrere Probleme (PNUD 2006, 156–158). (i) Angesichts der zentralistischen Tradition muss das Bewusstsein für die Vorteile, Verpflichtungen und Umsetzung von Bürgerbeteiligung bei allen Beteiligten (Verwaltungen, Bürgermeistern, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Bürgern) oft erst geschaffen werden. (ii) Zivilgesellschaftliche Organisationen sind oft schwach und nicht immer über die Rechte, aber auch die Grenzen von Bürgerbeteiligung informiert. (iii) Viele Bürger sind nur begrenzt willens und fähig zur Beteiligung (Gründe: andere Sorgen, mangelnde Aufklärung über ihre Rechte, Angst vor dem Staat, Misstrauen gegenüber Politikern).

Der FPA hat in seinem ersten Interventionsbereich drei Ansatzpunkte gewählt, die unmittelbar auf die Verbesserung guter Regierungsführung und politischer Partizipation auf lokaler Ebene abzielen und daher relevant sind.

- *Erstellung lokaler Entwicklungspläne:* Der FPA fördert hier Raumordnungsplanung, Erstellung von Katastern sowie die Planung in den Bereichen Umweltschutz (einschließlich Müllbeseitigung), lokale Wirtschaftsentwicklung und Inwertsetzung des kulturellen Erbes.
- *Verbesserung der Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltung:* Der FPA unterstützt durch Fortbildung und technische Hilfe die Lokalverwaltungen bei der Erstellung von Entwicklungsplänen, bei der Wahrnehmung ihrer administrativen Aufgaben und im Hinblick auf mehr Bürgernähe.
- *Stärkung der Partizipation der lokalen Bevölkerung:* Der FPA fördert hier Bürgerbeteiligung und Basisorganisationen.

2.3.3 Armutsbekämpfung und Trinkwasserversorgung/ Abwasserentsorgung in Peru

Eine wesentliche Dimension der Armut in Peru besteht in der unzureichenden Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung, insbesondere im ländlichen Raum. 2004 umfasste die ländliche Bevölkerung 7,9 Mio. Einwohner, von denen 3 Mio. (38 %) keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser und 5,5 Mio. (70 %) keine Abwasserentsorgung hatten (Tabelle 2.3). Bis

2015 sollen diese Anteile auf 30 % (Trinkwasser) und 40 % (Abwasser) gesenkt werden.

Tabelle 2.3: Anteil der Bevölkerung in Peru mit Zugang zu sauberem Trinkwasser und Abwasserentsorgung 2004 sowie Ziele bis 2015 (%)			
Trinkwasserversorgung			
	2004	2010	2015
Landesdurchschnitt	76	79	82
• Städte	81	84	87
• Ländlicher Raum	62	66	70
Abwasserentsorgung			
	2004	2010	2015
Landesdurchschnitt	57	66	77
• Städte	68	75	84
• Ländlicher Raum	30	43	60
Quelle: MVCS (2006a, 36, 37, 52, 53)			

Die Ursachen der unzureichenden Versorgung sind komplex und reichen lange zurück. Sie umfassen unzureichende Investitionen in die Infrastruktur, mangelnde Nachhaltigkeit installierter Versorgungssysteme, schlechte Qualität der Versorgung, institutionelle und finanzielle Schwächen des Versorgungssystems, nicht kostendeckende Tarife, unzureichende Größensparnisse auf Grund zu kleiner Einzugsgebiete von Versorgungsbetrieben, unzureichend qualifiziertes, überschüssiges und häufig wechselndes Personal (MVCS 2006a, 15, 35).

Die Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung ist eine wichtige Komponente der Politik der Armutsbekämpfung, wie sie im *Acuerdo Nacional* von 2002 und im *Plan Nacional para la Superación de la*

Pobreza von 2004 formuliert wurde.²² Darüber hinaus wurden u. a. folgende Initiativen ergriffen:

- *Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural* (PRONASAR): Das Programm, dessen Planung Ende der 1990er Jahre begann, wurde 2002 mit einem Finanzvolumen von 80 Mio. US\$ und einer Laufzeit bis Ende 2010 beschlossen (Calderón Cockburn 2004, 15; World Bank 2002). Die Implementierung begann 2004. Das Ziel bestand darin, die Trinkwasserversorgung und Abwasserversorgung durch Rehabilitation, Erweiterung und Verbesserung bestehender Anlagen für ca. 875 Tsd. Menschen sowie durch Bau neuer Systeme für ca. 154 Tsd. Menschen zu verbessern (Calderón Cockburn 2004, 16). Der Vergleich mit der gesamten ländlichen Bevölkerung (Tabelle 2.3) ohne ausreichende Versorgung zeigt, dass PRONASAR nur eine Teilantwort war. Das Programm schloss Fortbildung zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Systeme sowie Hygieneerziehung ein.
- *Plan Nacional de Saneamiento 2006–2015 „Agua es Vida“*: Er wurde noch unter Präsident Toledo im März 2006 verabschiedet. Der Plan formulierte die Ziele und Leitlinien für die Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung bis 2015 durch eine umfassende Systemreform und bezifferte die erforderlichen Investitionen auf 4 Mrd. US\$ (MVCS 2006a, 55–56).
- *Programa Agua Para Todos*: Dieses von Präsident Alán García in seiner ersten Rede als Präsident 2006 angekündigte Programm konkretisierte Teile des *Plan Nacional de Saneamiento* und hatte mehrere Komponenten, von denen PRONASAR eine war (MVCS 2006b).

Der FPA ordnet sich mit seinem zweiten Interventionsbereich Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung klar in die Sektorpolitik der Regierung ein. Er berücksichtigt dabei Grundsätze des Wasserversorgungs- und Ab-

22 Zwei der 31 Politikbereiche des *Acuerdo Nacional* bezogen sich auf Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung: Politik Nr. 13 „*Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social*“ und Politik Nr. 21 „*Desarrollo en infraestructura y vivienda*“. Im *Plan Nacional para la Superación de la Pobreza* gehörte die Verbesserung der sozialen Grunddienste, darunter Gesundheit und Abwasserentsorgung, zum Komplex „Entwicklung menschlicher Fähigkeiten“.

wassermanagements, die in der EZ formuliert wurden,²³ indem er Trinkwasserversorgung nicht ohne Abwasserentsorgung fördert, den Projekttypus an die lokalen Bedingungen anpasst,²⁴ die Projektbewilligung an die Existenz oder Bildung von Wassernutzungsgruppen knüpft und diese fortbildet sowie Hygieneerziehung zu einer Komponente aller Projekte macht (FPA 2006c, 3–4).

2.3.4 Armutsbekämpfung und kleinbäuerliche Bewässerung in Peru

In Peru verteilt sich die Bevölkerung zu 51 % auf die aride Küste und zu 36 % auf das semiaride Hochland, d. h. auf die wasserarmen Zonen. 80 % des nationalen Wasserverbrauchs entfallen auf die Landwirtschaft (CTM 2004, 2–3). Die Wasserknappheit ist ein entscheidender limitierender Faktor für die Produktions- und Einkommensmöglichkeiten in der kleinbäuerlich geprägten Landwirtschaft.²⁵ Da die Armut auf dem Land besonders hoch ist, besteht ein enger Zusammenhang zwischen Wasserverfügbarkeit und Einkommensniveau bzw. Armut auf dem Land.

Die Wasserknappheit ist nicht allein natürlich bedingt, sondern auch Folge geringer Wassereffizienz, die landesweit auf 35 % geschätzt wird und verschiedene Ursachen hat (CTM 2004, 8–9): technische Defizite und mangelnde Instandhaltung von Bewässerungsanlagen, oft keine kostendeckenden Wassertarife, mangelnde Beratung der Bauern bezüglich des sparsamen Managements von Wasser mit der Folge hoher Wasserverluste, unzureichende Ausstattung vieler Nutzervereinigungen (*juntas de usuarios de riego*). Ein weiteres Strukturproblem besteht darin, dass an der Küste

23 Zu den Grundsätzen gehören: Schaffung angepasster, dezentraler und integrierter Versorgungs- sowie Entsorgungs- und Aufbereitungssysteme; Beteiligung der Wassernutzer an Planung, Auswahl, Investition und Betrieb der Systeme, um deren Weiterführung nach Ende der externen Förderung sicherzustellen; Hygieneerziehung (BMZ 2006c, 15).

24 Das Trinkwasser wird meist aus Brunnen gewonnen und je nach Siedlungsdichte durch Zapfstellen oder Hausanschlüsse verteilt. Die Abwasserentsorgung erfolgt ebenfalls in Abhängigkeit von der Siedlungsdichte durch Latrinen oder Rohrsysteme mit anschließender Aufbereitung. Letztere geschieht durch Klärbehälter (*pozos sépticos*), Filter (*percoladores*) oder Verdunstungsanlagen (*lagunas de oxidación*) (FPA 2006c, 4).

25 Nach den Zensusdaten von 1994 verteilte sich die bewässerte Fläche von 1,729 Mio. ha auf 690.000 landwirtschaftliche Betriebe (CTM 2004, 3), was eine durchschnittliche Betriebsgröße von 2,5 ha bedeutet.

Bewässerungswasser für wasserintensive Kulturen wie Reis und Zuckerrohr genutzt wird und zur Versalzung von Böden führt.

Die Regierung hat als Antwort auf diese Probleme 2003 die *Política y Estrategia Nacional de Riego en el Perú* für die nächsten zehn Jahre verabschiedet. Ihr Ziel ist es, die Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit der Bewässerungslandwirtschaft durch intensive und nachhaltige Bodennutzung sowie Steigerung der Wassereffizienz zu verbessern. 2004 legte eine interministerielle Kommission die *Estrategia Nacional para la Gestión de los Recursos Hídricos Continentales del Perú* (CTM 2004) vor, deren Leitbild das integrierte und nachhaltige Wassermanagement ist.²⁶ Die Strategie für die Bewässerungslandwirtschaft ordnet sich in diesen Rahmen ein. 2006 wurde das *Programa de Riego Tecnificado* zur Rehabilitation und Verbesserung der Bewässerungssysteme verabschiedet.

Der FPA folgt den Leitlinien der Wasserpolitik, indem er die Erhöhung der Effizienz der Wassernutzung in den Mittelpunkt stellt und sich dazu auf die Rehabilitation von Kanälen konzentriert, um Leitungsverluste zu senken. Überdies fördert er keine Projekte in Gebieten, in denen mehr als 20 % der Anbaufläche für wasserintensive Kulturen (Reis, Zuckerrohr) genutzt werden. Er setzt nicht auf wassersparende Bewässerungstechniken wie Tröpfchenbewässerung, da sie angesichts der hohen Anforderungen an Kenntnisse und Betrieb für die Zielgruppe (arme oder extrem arme Kleinbauern) nicht angepasst wären. Der FPA setzt die Existenz von Wassernutzergruppen voraus. Eine obligatorische Komponente aller Projekte ist Fortbildung im Hinblick auf effiziente Wassernutzung und nachhaltigen Betrieb der Systeme. Möglich ist Beratung bei der Vermarktung der erzeugten Produkte (FPA 2007b, 9–12).

26 Dieses Leitbild wurde im neuen nationalen Wassergesetz (*Ley de Aguas*) von 2009 verankert. Es löste das Wassergesetz von 1969 ab, das die Wasserbewirtschaftung primär unter dem Gesichtspunkt der Wassernachfrage der Landwirtschaft gesehen hatte (CTM 2004, 6).

3 Entsprechen Organisationsform, regionale Schwerpunkte, Grundsätze und Verfahren des FPA seinen Zielen?

3.1 Genesis und Begründung der besonderen Organisationsform des FPA

Die besondere Organisationsform des FPA hat sich für seine Arbeit und die Verfolgung seiner Ziele als förderlich erwiesen. Die Konstruktion als bilateraler Fonds unter Einbeziehung der peruanischen Zivilgesellschaft erklärt sich aus Erfahrungen früherer deutsch-peruanischer Schuldenumwandlungen, bei denen die Gegenwertmittel in nationale Fonds oder Programme geflossen waren, die bis auf zwei Ausnahmen, in denen die KfW im Aufsichtsrat vertreten war, allein unter peruanischer Leitung standen. Nach Informationen des FPA waren die daraus geförderten Projekte nicht immer erfolgreich. Vor diesem Hintergrund wurde die Entscheidung getroffen, den FPA in der Form eines bilateralen Gegenwertfonds zu gründen, um der deutschen Seite Einfluss auf die Mittelvergabe einzuräumen.

Die Vertretung der Zivilgesellschaft im Aufsichtsorgan des FPA hat zwei Gründe. Zum einen hatten die peruanischen Zivilgesellschaft und ihr Partner in Deutschland (Informationsstelle Peru e.V., Freiburg) kritisiert, Gegenwertmittel früherer Umschuldungsvereinbarungen, die von FONCODES verwaltet worden waren, seien vom ehemaligen Staatspräsidenten Fujimori teilweise zu Wahlkampfzwecken missbraucht worden. Zum anderen hatten die internationale Schuldenerlasskampagne und ihr peruanischer Zweig *Red Jubileo Perú* seit Ende der 1990er Jahre gefordert, Schuldenerlasse und daraus resultierende Gegenwertmittel explizit für direkte Armutsbekämpfung zu nutzen und zur Sicherstellung dessen die Zivilgesellschaft in die Entscheidungen über die Mittelvergabe einzubeziehen.

Die peruanische Regierung akzeptierte die Konstruktion als bilateraler Fonds und auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft angesichts anderer bereits zuvor gebildeter bilateralen Gegenwertfonds sowie vor dem Hintergrund des im *Acuerdo Nacional* und der *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* institutionalisierten Dialoges zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Die Bundesregierung schloss sich dem an, zumal die bilaterale Struktur ihr eine direkte Mitentscheidung über die Mittelverwendung des FPA ermöglicht.

Organisationsstruktur und Arbeitsweise des FPA wurden im Durchführungsabkommen von Oktober 2002 festgelegt. Das Aufsichts- und oberste Entscheidungsgremium ist das *Comité Tripartito*, in dem die drei Parteien mit jeweils zwei Repräsentanten vertreten sind. Die peruanische Regierung wird durch das Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF), das den Vorsitz führt, und die *Agencia Peruana de Cooperación Internacional* (APCI) vertreten, die Zivilgesellschaft durch die *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*²⁷ und die Universitäten, die deutsche Seite schließlich durch die Deutsche Botschaft und die KfW. Das *Comité Tripartito* übt nicht nur die Aufsicht aus, sondern entscheidet auch über die zu fördernden Projekte. Alle Entscheidungen werden im Konsens getroffen.

Dem *Comité Tripartito* unterstellt ist die Geschäftsführung (*Dirección Ejecutiva*), die aus einem deutschen und einem peruanischen Kodirektor besteht. Jeder leitet eine Abteilung. Zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung besaß der FPA einen festen Stab von ca. zehn Mitarbeitern. Daneben greift er bei der Bewertung der Projektanträge und beim Projektmonitoring auf Externe zurück, die auf der Basis von Ausschreibungen ausgewählt werden.

Die drittelparitätische Struktur des *Comité Tripartito* hat sich für die Arbeit des FPA als förderlich erwiesen. Die Beteiligung der deutschen Seite und der peruanischen Zivilgesellschaft hat die Aufsicht und die Kontrolle der Mittelverwendung auf eine breitere Basis gestellt, sodass möglicher Mittelfehlverwendung, wie sie von einem anderen Fonds berichtet worden war, von vornherein ein institutioneller Riegel vorgeschoben war. Die Rolle der Zivilgesellschaft wurde von den Beteiligten positiv bewertet, weil sie die Legitimität des FPA und die Transparenz seiner Arbeit

27 Das Prädikat Zivilgesellschaft gilt für die *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* nur mit Einschränkungen. Sie wurde 2001 gegründet und ist ein Runder Tisch aus Vertretern des Staates und der Zivilgesellschaft. Allerdings kommt der Vertreter der *Mesa* im Aufsichtsorgan des FPA von der Zivilgesellschaft. Universitäten gelten gemeinhin nicht als Teil der Zivilgesellschaft. Dass sie einen Sitz im *Comité Tripartito* des FPA haben, geht auf den Wunsch der peruanischen Regierung zurück. Die deutsche Seite bestand dann darauf, dass die von den Universitäten entsandte Person von der peruanischen Rektorenkonferenz bestätigt wurde.

erhöht habe. Überdies hätten die Vertreter der Zivilgesellschaft besonderes Augenmerk auf die Armutsorientierung des FPA gerichtet.²⁸

Alle Beteiligten haben die Zusammenarbeit im *Comité Tripartito* als sehr positiv und trotz des Konsensprinzips als konstruktiv und frei von Blockaden beurteilt und dies auf folgende Faktoren zurückgeführt: (i) klare Verfahrensregeln für die Projektauswahl (siehe unten), (ii) die Professionalität der Mitglieder des *Comité*, (iii) die gut funktionierende Geschäftsführung, die die Entscheidungen vorbereitete und bei Meinungsverschiedenheiten vermittelte.

3.2 Regionale Schwerpunkte des FPA

Sie entsprechen seiner Armutsorientierung. Wie einleitend erwähnt war er in der ersten Phase im Norden in den *Departamentos* Cajamarca, La Libertad, Lambayeque und Piura sowie im Südosten in den *Departamentos* Ayacucho und Huancavelica tätig (Übersicht 3.1).

Tabelle 3.1 zeigt, dass das Armutsniveau in den sechs Regionen deutlich über dem Landesdurchschnitt liegt. Dies gilt besonders für Huancavelica, Cajamarca und Ayacucho. Die Berücksichtigung von La Libertad, Lambayeque und Piura überrascht zunächst, da sie nicht zu den allerärmsten Regionen gehören. Sie wurden jedoch einbezogen, da es sich um Schwerpunktregionen der deutschen EZ im Norden Perus handelt und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der deutschen EZ ermöglicht werden sollte. Um die Armutsorientierung des FPA zu verstärken, wurden zusätzlich Huancavelica und Ayacucho einbezogen, die zu den ärmsten Regionen Perus gehören. Sie wurden bei der Projektauswahl gegenüber dem Norden sogar bevorzugt: 46 % der FPA-Projekte der ersten Phase entfielen auf die beiden Regionen, obwohl sie nur rund 17 % der Armen der sechs Förderregionen des FPA aufwiesen.

28 So wurde beispielsweise für die *Departamentos* Ayacucho und Huancavelica, die zu den ärmsten Perus zählen, auf Anraten der Zivilgesellschaft eine Sonderausschreibung durchgeführt.

Übersicht 3.1: Regionale Schwerpunkte des FPA in der ersten Phase



Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 3.1: Armutsniveau der vom FPA geförderten Regionen und regionale Verteilung der FPA-Projekte der ersten Phase*

Departamento	Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung (%)	Anteil an der Gesamtzahl der Armen in den 6 Förderregionen des FPA (%)	Anteil an der Gesamtzahl der FPA-Projekte (%)
Cajamarca	86,7	26,4	15
La Libertad	63,9	20,2	13
Lambayeque	62,1	14,7	12
Piura	65,8	22,0	14
<i>Zusammen (Norden)</i>	<i>(69,9)</i>	<i>(83,3)</i>	<i>(54)</i>
Ayacucho	83,0	7,8	27
Huancavelica	95,7	8,9	19
<i>Zusammen (Süden)</i>	<i>(89,3)</i>	<i>(16,7)</i>	<i>(46)</i>
6 Departamentos	72,5**	100	100
* Die Armutsdaten beruhen auf der <i>Mapa de Pobreza de 2001</i> des Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), auf die sich der FPA in der ersten Phase stützte. ** Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung Perus (Landesdurchschnitt) 2001: 46 % Quelle: FPA (2006a, 18–19; 2007a, 31)			

Innerhalb der sechs Förderregionen konzentrierte sich der FPA auf die ärmsten Distrikte. In Ayacucho und Huancavelica, die in den 1980er Jahren am stärksten von Gewalt im Kontext des *Sendero Luminoso* betroffen waren, bildete der Grad der Beeinträchtigungen durch die Gewalt ein weiteres Auswahlkriterium. Tabelle 3.2 zeigt, dass 83 % aller Projekte der ersten Phase in Distrikten mit einem Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung von mehr als 70 % (Kategorien 4 und 5) durchgeführt wurden; mehr als die Hälfte der Projekte entfiel auf Distrikte mit einem Armutsniveau von über 90 % (Kategorie 5).

Tabelle 3.2: Verteilung der FPA-Projekte der ersten Phase nach Armutsniveau der Distrikte

Armuts- kategorie	Bevölke- rungs- anteil der Armen (%)	Projekte „Gute Regie- rungsfüh- rung“	Projekte „Trinkwas- ser/Abwas- ser“ und „Bewässe- rung“	Gesamt- zahl der Projekte	Verteilung der Pro- jekte (%)
5	90–100	55	64	119	56,7
4	70–89,9	38	18	56	26,7
3	50–69,9	14	9	23	11,0
2	30–49,9	6	0	6	2,9
1	10–29,9	6	0	6	2,9
Gesamt		119	91	210	100
Quelle: FPA (2007a, 31)					

3.3 Grundsätze und Verfahren des FPA

3.3.1 Grundsätze der Förderung

Der FPA hatte für seine Projektförderung eine Reihe von Grundsätzen festgelegt (Übersicht 3.2), die im Wesentlichen fünf Absichten verfolgen: (i) Orientierung am Bedarf der Zielgruppen, (ii) Transparenz und Qualität als Maßstäbe der Projektauswahl, (iii) Chancengleichheit (keine Bevorzugung oder Benachteiligung von Gemeinden auf Grund der Projektanforderungen), (iv) Förderung der Eigenverantwortung von Projektträgern und Zielgruppen, (v) Sicherung der Nachhaltigkeit der Projekte. Diese Grundsätze entsprechen den Zielen des FPA.

Übersicht 3.2: Fördergrundsätze des FPA (<i>criterios básicos</i>) in der ersten Phase	
Antragsprinzip (<i>solicitudes</i>)	Der FPA förderte Projekte nur auf der Basis von Anträgen, um die Orientierung am Bedarf der Zielgruppen zu gewährleisten und deren Verantwortung (<i>ownership</i>) zu stärken.
Ausschreibungen (<i>convocatorias</i>)	Die Projekte wurden im amtlichen Gesetzblatt <i>El Peruano</i> sowie auf der Homepage des FPA ausgeschrieben und mitunter auch durch direkte Ansprache von Lokalregierungen oder im Rahmen von Informationsveranstaltungen bekannt gemacht. Anträge konnten nur innerhalb bestimmter Fristen und nicht im Sinne eines „offenen Schalters“ (<i>ventanilla abierta</i>) zu jedem beliebigen Zeitpunkt gestellt werden. Dies ermöglichte es dem FPA, aus den eingegangenen Anträgen diejenigen auszuwählen, die seinen Qualitätskriterien am besten entsprachen (Wettbewerbsprinzip).
Antragsteller (<i>entidades solicitantes</i>)	Antragsberechtigt waren nur Provinz- und Distriktverwaltungen (<i>Municipalidades Provinciales y Distritales</i>). Damit sollte erreicht werden, dass sie die Verantwortung für die Projekte und deren Nachhaltigkeit übernahmen. Sie übten auch fast immer die Rolle der Projektträger (<i>entidades ejecutoras</i>) aus.
Organisierte Zielgruppen (<i>entidades demandantes</i>)	Bei den Infrastrukturprojekten mussten sich die Zielgruppen als Nutzergruppen konstituiert haben, um die Bedarfsorientierung der Projekte sicherzustellen und die Nutzer in die Verantwortung für den Betrieb und die Instandhaltung der Projekte einzubinden. Beispiele: <i>comités de agua potable</i> (Trinkwasser), <i>juntas administradoras de servicios de saneamiento</i> (JASS, Abwasser), <i>comisiones de regantes</i> (Bewässerung), Dorfgemeinschaften.

Allianzen (<i>alianzas estratégicas</i>)	Um alle wichtigen an den Projekten beteiligten Akteure in die Projektplanung einzubeziehen, die Orientierung am Bedarf der Zielgruppen zu gewährleisten und die Verfolgung von Partikularinteressen auszuschließen, forderte der FPA vor der Antragstellung die Bildung einer strategischen Allianz mit folgenden Mitgliedern: • Antragsteller (<i>entidad demandante</i>), meist auch der Projektträger (<i>entidad ejecutora</i>) • Bei Infrastrukturprojekten: Vertretung der Nutzer, die die Verantwortung für Betrieb und Instandhaltung übernehmen sollten (<i>entidad de operación y mantenimiento</i>) • Bei Projekten der Regierungsführung: Leistungserbringer (<i>entidades proveedoras de servicios</i>), meist zivilgesellschaftliche Organisationen • Kooperierende Organisationen (optional): andere staatliche Projekte und Organisationen sowie Organisationen der internationalen Zusammenarbeit • Bei Projekten der Regierungsführung (optional): <i>entidades de concertación</i> (lokale Vertretungen der <i>Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza</i> und/oder <i>consejos de coordinación local</i>) sowie Basisorganisationen, die Projekte unterstützen (<i>rondas campesinas</i>, Vertreter des Programms <i>Vaso de Leche</i>)
Wettbewerbsprinzip (<i>concursos</i>)	Der FPA bewertete die Projektanträge nach einem Punktesystem und wählte diejenigen aus, die die höchste Punktzahl erreichten. Das Wettbewerbsprinzip sollte einen Qualitätsanreiz bieten und das Engagement der Antragsteller fördern.

Chancengleichheit (<i>focalización</i>)	Um nicht finanziell und personell besser ausgestattete Gemeinden zu bevorzugen und besonders arme Gemeinden zu benachteiligen, galten folgende Grundsätze: • Besonders arme Gemeinden erhielten zusätzliche Punkte bei der Antragsbewertung. • Jede Gemeinde konnte auf eine Ausschreibung nur einen Antrag stellen. • Die Anforderungen an den Projektantrag waren einfach. Verlangt wurde kein detaillierter Durchführungsplan, sondern ein <i>perfil</i> mit Angaben zum Problem, zur Lösungsstrategie, zur Grobplanung und zur Festlegung der Verantwortlichkeiten. • Bei der Erstellung des Durchführungsplans (<i>expediente técnico</i>) nach Annahme des Projektantrages gewährte der FPA finanzielle und technische Hilfe. • Der erforderliche Eigenbeitrag der Zielgruppen konnte nicht nur in Geld, sondern auch in Material und Arbeitsleistung erbracht werden.
Kofinanzierung (<i>cofinanciamiento</i>)	Jedes Projekt erforderte einen Eigenbeitrag der antragstellenden Allianz (in Geld, Material und/oder Arbeitsleistung) zwischen 10 % und 50 % der Projektkosten.
Projektprüfung (<i>sistema de evaluación</i>)	Um die Transparenz und fachliche Qualität der Projektauswahl zu gewährleisten, erstellte der FPA für jede Ausschreibung Bewertungsleitfäden mit einem Punktesystem und beauftragte mit der Projektauswahl unabhängige Gutachter, die über Ausschreibungen gewonnen wurden.
Monitoring (<i>seguimiento</i>) und Projektaufsicht (<i>supervisión</i>)	Der FPA überwachte den Projektfortschritt mit einem finanziellen und technischen Monitoringsystem und machte die Auszahlung der einzelnen Finanzierungstranchen vom nachgewiesenen Projektfortschritt ab. Mit der Projektaufsicht wurden Consultants beauftragt.
Fortbildung (<i>capacitación</i>)	Alle Projekte enthielten eine Fortbildungskomponente zur Gewährleistung der sachgerechten Projektdurchführung und zur Förderung der Nachhaltigkeit. Die Fortbildung in den Wasser-/Abwasserprojekten (Betrieb der Anlagen, Hygieneerziehung) übernahm die GTZ-PROAGUA.

Nachhaltigkeit <i>(sostenibilidad)</i>	Der Förderung der Nachhaltigkeit diene nicht nur die Fortbildung, sondern auch die Bedingung, dass für die Infrastrukturprojekte Organisationen für Betrieb und Instandhaltung (<i>entidades de operación y mantenimiento</i>) vorhanden sein mussten. Dies konnten die organisierten Zielgruppen (<i>entidades demandantes</i>) oder andere Organisationen sein.
Quelle: FPA (2006a, 9–10; 2006b, 10–12; 2006c, 7–8; 2007a, 15–17; 2007b, 10–13)	

3.3.2 Projektzyklus

Die Verfahren des FPA zielten auf den zügigen Ablauf des Projektzyklus von der Ausschreibung über die Bewilligung bis zur Beendigung und Übergabe der Projekte bei gleichzeitiger Sicherung der Qualität. Die Zeitspanne von der Ausschreibung bis zur Bewilligung betrug etwa neun Monate, die Projektdurchführung dauerte sechs bis neun Monate (Übersicht 3.3). Hierbei spielte natürlich auch die Kleinheit der Projekte eine Rolle. Die Schnelligkeit des Projektzyklus bedeutete, dass die finanziellen Mittel den Zielgruppen rasch zugute kamen, und wurde von verschiedenen Gesprächspartnern als ein wesentlicher Vorteil des FPA gegenüber manchen nationalen Fonds mit erheblich längerem Mittelabfluss gewertet.

Übersicht 3.3: Projektzyklus des FPA
1. Ausschreibung (1 Monat) • Entwurf der Ausschreibung durch den FPA • Billigung durch das <i>Comité Tripartito</i> • Veröffentlichung (Ausschreibungsfrist 3 Monate)
2. Antragstellung (3 Monate) • Bildung einer <i>alianza estratégica</i> • Erarbeitung des Projektantrages (<i>perfil</i>) durch einen Projektbeauftragten (<i>proyectista</i>) mit Unterstützung einer staatlichen oder nicht staatlichen Organisation • Einreichung des Antrages

3. Prüfung der eingereichten Anträge durch unabhängige Gutachter (5 Wochen) • Prüfung der formalen Voraussetzungen • Prüfung der Projektkonzeption an Hand eines Leitfadens und des Punktesystems • Bei Infrastrukturprojekten ab 65 (von 100) Punkten erfolgte eine zusätzliche Prüfung vor Ort. • Ablehnung der Anträge mit weniger als 75 Punkten
4. Entscheidung über die angenommen Projekte (1 Woche) • Entscheidungsvorschlag der FPA-Leitung auf der Basis der Rangfolge der Projekte mit mindestens 75 Punkten • Entscheidung durch das <i>Comité Tripartito</i> (mit der Möglichkeit der Abweichung von der Mindestpunktzahl 75 in bestimmten Fällen)
5. Durchführungsstudie (<i>expediente técnico</i>) bzw. Detailplanung (Infrastrukturprojekte: 4 Monate; Projekte der Regierungsführung: 1 Monat) • Infrastrukturprojekte: Abschluss eines Kofinanzierungsvertrages zwischen Antragsteller und FPA zur Erstellung der Durchführungsstudie • Infrastrukturprojekte: Erteilung des Auftrages zur Erstellung der Durchführungsstudie und Fortbildung des Auftragnehmers durch den FPA • Infrastrukturprojekte: Erstellung der Durchführungsstudie • Infrastrukturprojekte: Prüfung und Billigung der Durchführungsstudie durch den FPA • Projekte der Regierungsführung: Detailplanung (<i>planificación detallada</i>) zusammen mit qualifizierten zivilgesellschaftlichen Organisationen
6. Durchführungsvertrag und Projektdurchführung (6–9 Monate) • Abschluss des Durchführungsvertrages • Infrastrukturprojekte: Beauftragung von Beratern bzw. Beratungsfirmen mit der Projektüberwachung (<i>supervisores</i>) • Projektdurchführung • Technisches und finanzielles Monitoring des Projektfortschritts durch den FPA auf der Basis von Fortschrittsberichten • Auszahlung der FPA-Beiträge in 4–5 Tranchen abhängig vom Projektfortschritt

7. Projektende und Projektübergabe

- Übergabe der technischen und finanziellen Berichte durch den Projektträger an den FPA
- Infrastrukturprojekte: vertragliche Übergabe des Projektes an die für Betrieb und Instandhaltung zuständige Einheit (*entidad de operación y mantenimiento*)
- Schließung des Projektes durch den FPA

3.3.3 Qualitätssicherung

Zur Qualitätssicherung der Projekte wandte der FPA folgende Verfahren an: Ausschreibungen mit klarer Beschreibung der Projektanforderungen, Bewertung der Anträge nach einem Punktesystem, finanzielle Unterstützung der Erarbeitung der Durchführungspläne bei den Infrastrukturprojekten, Überwachung der Projektdurchführung durch spezialisierte und über Ausschreibungen gewonnene Berater oder Beratungsfirmen (mit Einweisung durch den FPA), Monitoring des Projektfortschritts durch den FPA, Fortbildung der Betreiberorganisationen bei den Infrastrukturprojekten (bei den Wasser-/Abwasserprojekten über einen Zeitraum von 22 Monaten, d. h. über das Projektende hinaus), Fortbildung der Zielgruppen bei den Trinkwasser-/Abwasserprojekten (Hygieneerziehung) sowie nicht zuletzt der obligatorische Eigenbeitrag der antragstellenden Allianzen. Er belief sich im Durchschnitt auf 27 % bei den Projekten der Regierungsführung und 35 % bei den Infrastrukturprojekten (FPA 2007a, 36).

Das Punktesystem mit maximal 100 Punkten bewertete die Qualität der antragstellenden Allianz (max. 15 Punkte), den Projektstandort (Armutsniveau der Region, Betroffenheit durch gewaltsame Auseinandersetzungen, geographische Zugänglichkeit; max. 10 Punkte), die Relevanz des Projektes (klare Problem- und Zielformulierung; max. 35 Punkte), die technische und finanzielle Qualität des Antrages (max. 40 Punkte). Die Mindestpunktzahl betrug 75 Punkte. Das Punktesystem sollte sicherstellen, dass nur solche Projekte gefördert wurden, die eine klare Notwendigkeit und ein klares Ziel aufwiesen (Relevanz; Bedarfsorientierung) sowie institutionell (Qualität der antragstellenden Allianz), technisch und finanziell durchführbar erschienen.

3.4 Projekte der ersten Phase (2003–2007)

In der ersten Phase führte der FPA zehn Ausschreibungen durch (je zur Hälfte für Projekte der Regierungsführung und für Infrastrukturprojekte). Insgesamt gingen 710 Anträge ein, die die formalen Voraussetzungen erfüllten (Tabelle 3.3). Davon wurden 219 bewilligt. Dass nur rund 30 % der Anträge bewilligt wurden, lag zum einen an der hohen Nachfrage, zum anderen an den Auswahlkriterien und der Entscheidung nach dem Wettbewerbsprinzip. Einige bewilligte Projekte gelangten aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Durchführung (technische Probleme, Verzögerungen bei Projektpartnern, vorzeitige Auflösung der antragstellenden Allianz). Durchgeführt wurden 210 Projekte, mit deren Finanzierung die finanziellen Mittel des FPA in der ersten Phase bis auf einen kleinen Rest erschöpft waren.

Tabelle 3.3: Projektanträge und durchgeführte Projekte 2003–2007				
Interventionsbereich	Anträge (die die formalen Voraussetzungen erfüllten)	Bewilligt	Durchgeführt	Verhältnis durchgeführt/beantragt (%)
Regierungsführung	388	120	119	30,7
Infrastruktur	322	99	91	28,3
Gesamt	710	219	210	29,6
Quelle: FPA (2007a, 26–29)				

3.5 Eigenbewertung des FPA

Der FPA evaluierte alle Projekte bis zur *output*-Ebene. Wie einleitend erwähnt war ursprünglich eine Wirkungsanalyse zwei Jahre nach Abschluss der operativen Phase vorgesehen, auf die jedoch wegen der vorliegenden Untersuchung durch das DIE verzichtet wurde. Vor dieser Entscheidung hatte der FPA für einen Teil der Projekte, nämlich 67 Projekte aus den ersten beiden Ausschreibungen im Bereich Regierungsführung, eine Bewertung der Wirkungen vorgenommen, die sich auf Aussagen der mit der Projektauf-sicht beauftragten Organisationen (*entidades supervisoras*) sowie eigene

Einschätzungen stützte. Das Ergebnis ist in Übersicht 3.4 zusammengefasst und zeigt eine sehr positive Bewertung.

Übersicht 3.4: Eigenbewertung des FPA				
Calificación	Convocatoria 01-2003-L1 (Nº proy. / %)		Convocatoria 02-2004-L1 (Nº proy. / %)	
Bueno: Se logró todos los productos y resultados o aún se los superó. Se logró un fortalecimiento institucional significativo y los impactos son altos	11	35 %	16	44 %
Muy bueno: Se logró la mayoría de los productos y resultados esperados; los impactos son altos	13	42 %	18	50 %
Regular (todavía satisfactorios): Se logró algunos productos y resultados de importancia; existen algunos impactos positivos que en forma general justifican los esfuerzos y las inversiones realizadas	6	19 %	2	6 %
Deficiente / malo: No se logró los productos previstos, no se consiguió impactos positivos. El proyecto no mereció el financiamiento y la ejecución	1	3 %	0	0
Total	31		36	
Quelle: FPA (2006a, 38)				

4 MAPP als methodischer Ansatz zur Wirkungsanalyse des FPA

4.1 Wirkungen und Wirkungsanalysen

4.1.1 Wirkungen

Der in der Entwicklungszusammenarbeit verwendete Begriff Wirkungen umfasst nach der Definition des Entwicklungshilfeausschusses der OECD

(Übersicht 4.1) sowohl die direkten kurz- und mittelfristigen Wirkungen (*outcomes*) als auch die längerfristigen, beabsichtigten und unbeabsichtigten, positiven und negativen Wirkungen (*impacts*). Während bei der Betrachtung entwicklungspolitischer Maßnahmen lange die eingesetzten Ressourcen (*inputs*) und die mit ihnen erzeugten Leistungen (*outputs*) im Vordergrund standen, ist es inzwischen unumstritten, dass erst die Wirkungen über den Erfolg einer Maßnahme entscheiden.

Übersicht 4.1: Begriffe der Wirkungskette (<i>results chain, cadena de resultados</i>)		
Deutsch	Englisch	Spanisch
Projekt-/ Programmziel: Beabsichtigte direkte Wirkungen	Project or program objective: Intended outcomes	Objetivo del proyecto/ programa: Efectos directos intencionados
Ressourcen: Finanzielle, personelle, materielle Ressourcen, die für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzt werden	Inputs: Financial, human, and material resources used for the development intervention	Insumos: Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo
Leistungen: Produkte, Güter, Dienstleistungen und Institutionen/Regelwerke, die durch die Entwicklungsmaßnahme erstellt wurden	Outputs: Products, capital goods, services and institutions/regulations which result from a development intervention	Productos: Productos, bienes de capital, servicios e instituciones/reglamentos que resultan de una intervención para el desarrollo
Direkte Wirkungen: Voraussichtliche oder tatsächlich erreichte kurz- und mittelfristige Wirkungen des <i>output</i> einer Maßnahme	Outcomes: The likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs	Efectos directos: El conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención

Längerfristige Entwicklungswirkungen: Positive/negative, primäre/sekundäre Langzeiteffekte, die direkt oder indirekt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt aus einer Entwicklungsmaßnahme resultieren	Impacts: Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended	Impactos: Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no
Quelle: OECD (2002); OECD 2009; BMZ (2006d)		

4.1.2 Ziele und Typen von Wirkungsanalysen

Wirkungsanalysen versuchen, Aussagen über die direkten und indirekten Wirkungen von Interventionen im Lichte des zugrunde gelegten Zielsystems (Oberziel, Projekt- oder Programmziele) zu machen. Voraussetzung ist, dass die Relevanz des Zielsystems bereits überprüft wurde; andernfalls beginnt die Wirkungsanalyse mit der Prüfung der Relevanz.²⁹ Wirkungsanalysen dienen nicht nur dazu, die Wirksamkeit einer bestimmten Intervention zu beurteilen, sondern auch dazu, laufende und künftige Interventionen zu verbessern (Lernziel). Wirkungsanalysen werden entweder von unabhängigen Gutachtern (externe Evaluierungen) oder von der Institution, die die Intervention durchführt, erstellt (Selbstevaluierung).

Wirkungsanalysen können auf drei Arten durchgeführt werden: (i) in Form eines Vergleichs der Situation vor und nach der Intervention; Voraussetzung sind Daten über die Ausgangssituation (*baseline data*); (ii) in Form eines Vergleichs zwischen der Gruppe, die von der Intervention profitiert hat, und einer Kontrollgruppe außerhalb der Intervention (experimenteller Ansatz); Voraussetzung ist hier, dass tatsächlich eine hinsichtlich aller wichtigen Merkmale vergleichbare Gruppe existiert; (iii) durch Ermittlung der Wirkungen zusammen mit den Betroffenen einer Intervention (SLE 2005, 40). Diese drei Typen von Wirkungsanalysen können nur ex post durchgeführt

²⁹ Zum Begriff Relevanz siehe Kap. 2.

werden. Es gibt allerdings auch Ex-ante-Wirkungsanalysen, die für Planungszwecke eingesetzt werden.³⁰

Wirkungsanalysen können sich auf die Mikro- oder die Makroebene beziehen. Besonders im ersten Fall eröffnen sie die Chance eines partizipativen Vorgehens zusammen mit Akteuren der Intervention und der Zielgruppe. Dies bietet sich insbesondere bei Zielen an, deren Erreichung kaum objektiv messbar ist (z. B. im Falle der *ownership*, die eine Intervention bei der Zielgruppe hervorgerufen hat). Der Vorteil ist, dass die Erfahrungen der Beteiligten direkt in die Wirkungsanalyse einbezogen und positive und negative Veränderungen erfasst werden können (Neubert 2004a, 3; Marggraff / Posse 2006, 41).

4.1.3 Grundlegende Fragen der Wirkungsanalyse

Zuordnungslücke

Wirkungsanalysen beruhen auf der Annahme einer kausalen Beziehung zwischen *inputs/outputs* und den Wirkungen einer Intervention. Ein zentrales methodisches Problem besteht jedoch in der eindeutigen Zuordnung von Wirkungen zu Ursachen. Diese als Zuordnungslücke bezeichnete Schwierigkeit resultiert daraus, dass Ursachen verschiedene Wirkungen entfalten können und umgekehrt eine bestimmte Wirkung verschiedene Ursachen haben kann.

Das Problem der Zuordnungslücke nimmt zu, je länger die Wirkungsketten sind und je höher aggregiert die Betrachtungsebene ist. In einem Trinkwasserversorgungsprojekt ist die Wirkungskette in doppeltem Sinne eher kurz. Zu erwarten ist erstens, dass die Bereitstellung sauberen Trinkwassers unmittelbar zum Rückgang von Krankheiten führt, die durch verschmutztes Trinkwasser verursacht wurden, und zweitens, dass diese Wirkung rasch eintritt. Umgekehrt ist die Wirkungskette eines Projektes zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung länger und komplexer, da das Projekt erst über mehrere Zwischenschritte (z. B. Fortbildung von Personal, dadurch bessere Planung, dadurch bessere Projekte) zur tatsächlichen

30 Ein Beispiel ist die *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA), die die Verteilungswirkungen geplanter politischer Reformen auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen untersucht und dabei auch die wichtigsten Hemmnisse, die der Zielerreichung im Wege stehen, zu identifizieren versucht (Brendel 2005, 56–66). PSIA ist auf der Makroebene angesiedelt.

Verbesserung der Lebenssituation der lokalen Bevölkerung führt; und bei jedem Zwischenschritt können andere Einflussfaktoren wirksam werden.

Was die Betrachtungsebene betrifft, gilt, dass die Ermittlung der Wirkungen um so schwieriger wird, je weiter man sich von der Projektebene (Zielebene) entfernt und in der Zielhierarchie die Oberzielebene erreicht. Je höher die Betrachtungsebene ist, desto mehr potenzielle Einflussfaktoren kommen ins Spiel, die die eindeutige Zuordnung von Ursachen und Wirkungen erschweren. Hinzu kommt, dass quantitative Aussagen über den Beitrag eines Projektes zur Erreichung des Oberziels oft schwierig sind.

Problematik von Wirkungsketten

Die Ziele einer Intervention beschreiben die angestrebten (direkten) Wirkungen. Der Begriff der Wirkung ist daher konstitutiv für die Planung und Erfolgsbeurteilung einer Intervention. Da jede Intervention zur Erreichung ihres Ziels Ressourcen einsetzt, um Leistungen zu erbringen, von denen die angestrebten Wirkungen erwartet werden, sind Annahmen über die Wirkungskette von den *inputs* über die *outputs* zu den *outcomes* und *impacts* notwendig.

Solche Annahmen sind für die Planung eines Vorhabens unverzichtbar, dürfen jedoch nicht die Ex-post-Wirkungsanalyse alleine bestimmen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Wirkungskraft der Intervention überschätzt und der Blick für unerwartete Wirkungen und andere Einflussfaktoren verstellt wird (Tunnelblick). Die Wirkungsanalyse muss daher offen sein für das Erkennen anderer als der beabsichtigten Wirkungen und anderer Einflussfaktoren im jeweiligen sozialen Kontext. Dies ist ein Argument für partizipative Wirkungsanalysen zusammen mit den Zielgruppen (Neubert 2004a, 2).

Zeitpunkt von Wirkungsanalysen

Es gibt keinen optimalen Zeitpunkt für Wirkungsanalysen. Dies liegt einmal daran, dass Wirkungen in Abhängigkeit von der Intervention zu unterschiedlichen Zeitpunkten eintreten. Ein Trinkwasserversorgungsprojekt entfaltet seine Wirkungen schneller als die Erarbeitung eines Flächennutzungsplans, der Grundlage für eine Planung über zehn oder noch mehr Jahre sein soll. Zum anderen kann sich die Intensität der Wirkungen einer Intervention im Zeitablauf objektiv (Beispiel Flächennutzungsplan) oder in der Wahrnehmung der Zielgruppen ändern. Letzteres ist der Fall, wenn die Nutznießer eines Trinkwasserversorgungsprojektes die Bereitstellung sauberen Was-

sers nach einer bestimmten Zeit als normal und in ihrer Präferenzhierarchie als nicht mehr dringlich ansehen. Die Berücksichtigung dieses Aspektes ist bei partizipativen Wirkungsanalysen wichtig.

4.1.4 Quantitative und qualitative Wirkungsanalysen

In der Wirkungsanalyse gibt es quantitative oder qualitative Ansätze, die sich durch ihre Prämissen, ihr Erkenntnisinteresse und ihr Vorgehen unterscheiden und jeweils Vor- und Nachteile aufweisen (Übersicht 4.2). Während sich die Verfechter quantitativer und qualitativer Methoden früher oft unversöhnlich gegenüberstanden, werden die Methoden heute pragmatischer angewandt. Ihre Auswahl orientiert sich am Erkenntnisinteresse und der Machbarkeit. Dabei werden Elemente quantitativer und qualitativer Methoden verknüpft, um die jeweiligen Vorzüge zu nutzen und Schwächen zu kompensieren (Baker 2000, 9).

Übersicht 4.2: Quantitative und qualitative Methoden der Wirkungsanalyse		
	Quantitative Methoden	Qualitative Methoden
Definition	Zielen auf die systematische Messung und/oder Auswertung von Daten mit Hilfe verschiedener Erhebungsinstrumente	Beruhren auf sinnverstehenden, interpretativen Verfahren der Erhebung und Auswertung von Daten
Erkenntnisinteresse	Überprüfung einer zuvor formulierten Hypothese; Messung einer beabsichtigten Wirkung	Erfassung von beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen innerhalb des jeweiligen sozialen und kulturellen Kontextes; Darstellung von Begründungszusammenhängen
Vorgehen	Deduktiv: Überprüfung von Hypothesen und Zusammenhängen mit Hilfe statistischer Methoden (z. B. Regressionsanalysen)	Induktiv: Evaluierung auf Grundlage von Experteneinschätzungen, Diskursen, Zielgruppenerhebungen u. a. Prinzip der Offenheit: kein von Hypothesen determiniertes Vorgehen

Anforderungen und Validierung	Formulierung von Hypothesen Der zu messende Gegenstand muss sinnvoll quantifizierbar sein. Ausreichende Datenmenge bzw. angemessen hohe Fallzahl zur Erhebung repräsentativer Stichproben	Um Intransparenz der selektiven Plausibilisierung zu vermeiden, sollte die Analyse anhand eines Analyserasters erfolgen. <i>Crosschecking</i> der Ergebnisse (Triangulation)
Vorteile	Nachweis signifikanter Zusammenhänge zwischen Variablen Falsifikation von Hypothesen mit Hilfe statistischer Verfahren	Aufdeckung und Erklärung erwarteter und unerwarteter Wirkungszusammenhänge Flexibilität im Forschungsprozess
Nachteile	Hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand der Erhebung repräsentativer Stichproben Fehlendes Prinzip der Offenheit Prüfung einer Hypothese: Gefahr, wichtige Variablen zu übersehen Gefahr von Datenfriedhöfen Gefahr lückenhafter Hypothesenformulierung (bei unzureichenden Informationen) Erklärung identifizierter Nachweise erfordert zumeist zusätzliche qualitative Analyse	Gefahr der Subjektivität in der Auswahl der Forschungsobjekte oder der Interpretation der Ergebnisse; dem kann man begegnen, indem der zu messende Gegenstand im Forschungsdesign ex ante konzeptionalisiert wird. Eingeschränkte Generalisierbarkeit Signifikanz von Zusammenhängen kaum wissenschaftlich nachweisbar (aufgrund zu geringer Fallzahlen) Gefahr von Quasi-Statistiken und Quasi-Korrelationen
Quelle: Neubert (1999, 65–67; 2001, 6–11); Baker (2000, 1–15)		

4.2 Charakteristika und Hintergrund von MAPP

MAPP (*Method for Impact Assessment of Programmes and Projects*) ist eine ex post angewandte qualitative Methode der akteurszentrierten Wirkungsanalyse (Neubert 2004a). Dennoch enthält sie ein quantitatives Element.

Die Einführung von Punkteskalen erlaubt es, Ergebnisse der Wirkungsanalyse zu quantifizieren und somit projektübergreifend vergleichbar zu machen (Thilo-Körner 2004, V). Akteurszentriert bedeutet, dass die Kerndaten der Wirkungsanalyse partizipativ über strukturierte Gruppendiskussionen mit relevanten Akteuren erhoben werden. Die Methode setzt folglich auf der Mikroebene an.³¹

Im Gegensatz zu anderen Ansätzen wählt MAPP das Projektumfeld, das heißt den Kontext, und nicht die zu bewertende Intervention als Ausgangspunkt der Analyse (Neubert 2004a). Die Methode ist außerdem prozessorientiert. Das Erkenntnisinteresse gilt nicht dem Status quo, sondern Veränderungen. Wirkungen manifestieren sich nicht gleich bleibend und für immer. Zuerst werden die Veränderungen im Hinblick auf ihr Zielsystem analysiert, erst danach werden ihnen Ursachen zugeordnet (Neubert 2004a; Brendel 2005, 50).

MAPP wurde in den letzten Jahren für die Wirkungsanalyse von Projekten in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt.³² Die Methode fußt auf dem Ansatz des *Participatory Rural Appraisal* (PRA). In MAPP wurden Elemente des PRA aufgenommen und weiterentwickelt. PRA ist ein in der Entwicklungszusammenarbeit Anfang der 1980er Jahre entstandener Ansatz zur Erhebung handlungsrelevanter Informationen über ländliches Leben und Ressourcen. Die Betroffenen übernehmen eine aktive Rolle bei der Problemanalyse und Planung. Externe Moderatoren führen durch die Methode, die als Workshop angelegt ist, und vermitteln in diesem Prozess. Ziel ist, dass nicht externe Experten, sondern die lokale Bevölkerung selbst die Untersuchung durchführt, zu Analyseergebnissen kommt und die daraus abgeleiteten Handlungsansätze selbst umsetzt (Schönhuth / Kievelitz 1993, V).

4.3 Auswahl von MAPP für die Wirkungsanalyse des FPA

MAPP wurde aus vier Gründen für die Wirkungsanalyse des FPA ausgewählt. Erstens sollte, wie einleitend erwähnt, der relativ neue Ansatz in einer

-
- 31 Neubert zufolge kann MAPP sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makroebene angewendet werden (Neubert 2004b). Bisher wurde MAPP jedoch in erster Linie auf der Mikroebene angewendet (z. B. Schmidt Machado 2001; Thilo-Körner 2004).
 - 32 Z. B. ländlicher Ressourcenschutz (Neubert et al. 2000); sozioökonomische Entwicklung einer ländlichen Gemeinde (Schmidt Machado 2001); Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung (Thilo-Körner 2004).

weiteren Wirkungsanalyse getestet werden. Zweitens schied eine quantitative Analyse wegen des Fehlens von *baseline*-Daten zur sozioökonomischen Situation der Zielgruppen der FPA-Projekte von vornherein aus. Drittens erschien MAPP für die zielgruppennahen Projekte des FPA besonders geeignet. Viertens sollten mit MAPP durch die partizipative und offene, d. h. nicht durch die angenommene Wirkungskette determinierte Herangehensweise möglichst alle wichtigen Einflussfaktoren sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen erfasst werden.

4.4 Anwendung von MAPP

Die Anwendung von MAPP besteht aus mehreren Teilschritten. Um die Methode an den peruanischen Kontext anzupassen, wurden die Teilschritte der Ursprungsversion teilweise abgeändert oder auch ausgelassen. Die folgenden Matrizen dienen der vereinfachten Darstellung. Sie basieren nicht auf einem bestimmten untersuchten Projekt, sondern enthalten Kriterien und Aussagen, wie sie im Rahmen verschiedener Workshops mit den Zielgruppen genannt wurden.

1. Schritt: Lebenssituation der Zielgruppen

Im ersten Schritt wurden wichtige Ereignisse im Leben der Gemeinde während der zurückliegenden sechs oder sieben Jahre (d. h. zurück bis 2000) erhoben, um einen Überblick über die Lebenssituation zu erhalten und Schlüsselereignisse zu identifizieren. In der Originalversion von MAPP wird für diesen Schritt eine Visualisierung durch die so genannte Lebenslinie vorgenommen. Die Entwicklung der Lebensqualität wird auf einem Zeitstrahl abgetragen, der von einem Zeitpunkt vor der zu evaluierenden Intervention ausgeht und bis zur Gegenwart reicht. Dabei werden Faktoren identifiziert, die die Lebensqualität maßgeblich beeinflussen. Häufig sind dies Faktoren, die einen Mangel verursachen.

Die vorliegende Untersuchung hat auf die Verwendung der Lebenslinie aus zwei Gründen verzichtet. Erstens hatten Fachleute, die Erfahrungen mit Zielgruppenarbeit in Peru haben, von der Verwendung eines Instruments mit Graphen und Koordinatensystemen abgeraten, da im ländlichen Raum in Peru das Verständnis und die Akzeptanz von Wörtern weit höher seien als die von Zahlen. Zweitens scheint die indigene Bevölkerung in den quechuasprachigen Regionen ein eher zirkuläres Zeitverständnis zu haben,

das durch eine lineare Darstellung auf einer Zeitachse nicht adäquat abgebildet werden kann. Stattdessen wurden die wichtigsten Ereignisse, die das Leben der Zielgruppen beeinflusst hatten, und die Art ihrer Auswirkungen in einem Brainstorming ermittelt und in Tabellenform festgehalten (Übersicht 4.3).

Übersicht 4.3: Lebenssituation der Zielgruppen (Matrix 1)			
Welches waren die wichtigsten Ereignisse im Leben der Gemeinde in den letzten 6–7 Jahren?			
Ereignis	Jahr	+ / –	Auswirkungen
Trockenheit	2002	–	Schlechte Ernte → niedrige Einkommen, schlechte Ernährung
Neue Straße	2001	+	Besserer Marktzugang → höheres Einkommen
Exzessiver Einsatz von Pestiziden	2004 – heute	–	Anstieg der Produktionskosten → niedrigeres Einkommen, Verschlechterung der Umwelt-situation
...	...	...	...

2. Schritt: Trendanalyse

Die Trendanalyse (Übersicht 4.4) ermittelte die Veränderungen der Lebenssituation in den zurückliegenden sieben Jahren. Die Lebenssituation wurde in Anlehnung an Neubert (1999) an Hand von vier Schlüsselkriterien (Lebensstandard, Zugang zu Ressourcen, Wissen, Regierungsführung und Partizipation) erfasst, die sich am mehrdimensionalen Armutsbegriff orientieren. Die Unterkriterien der Schlüsselkriterien wurden zum Teil vom Untersuchungsteam vorgegeben, zum Teil mit den Workshopteilnehmern ausgewählt.

Die Originalversion von MAPP verwendet für die Bewertung eine Skala von 1 bis 5 (1 = sehr schlecht, 5 = sehr gut). Demgegenüber arbeitete die vorliegenden Untersuchung mit einer Farbskala. Zum einen konnten Alphabeten die Diskussionsergebnisse leicht nachvollziehen. Zum anderen war es möglich, auf einen Blick Veränderungen und kritische Bereiche zu identifizieren. Auch für Interessenten, die nicht am Workshop teilgenom-

men hatten, bot sich eine selbsterklärende Visualisierung. Aus den abgegebenen Bewertungen leiteten sich die jeweiligen Trends ab, die mit Pfeilen visualisiert wurden.

Übersicht 4.4: Trendanalyse (Matrix 2)								
Wie war die Situation beim Kriterium X im Jahr Y?								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tendenz
Lebensstandard*								
Trinkwasser	--	--	-	0	0	0	0	→
Ernährung	-	-	--	-	-	-	-	→
Gesundheit	0	0	-	-	-	-	--	→
Einkommen	0	0	0	0	0	0	0	→
<i>Umweltsituation</i>	+	0	0	0	-	--	--	→
...								
Zugang zu Ressourcen*								
<i>Bewässerungswasser</i>	-	-	-	-	+	+	+	→
<i>Marktzugang</i>	-	-	++	++	++	++	++	→
...								
Wissen*								
Grundbildung	--	--	--	--	--	--	--	→
....								
Regierungsführung/Partizipation*								
Regierungsführung	--	-	-	0	0	0	0	→
Partizipation	-	-	-	0	0	0	0	→
* Kriterien in Normalschrift: vom Untersuchungsteam vorgegeben; Kriterien in Kursivschrift: zusammen mit den Workshopteilnehmern identifiziert. Sehr gut (++); gut (+); normal (0); schlecht (-); sehr schlecht (--); in den Matrizen wurden die Symbole farblich dargestellt.								

Übersicht 4.5: Interventionsliste (Matrix 3)							
Welches waren die wichtigsten Interventionen für das Leben der Gemeinde in den letzten 6–7 Jahren?							
Intervention	Jahr	Organisation	Nutznie- ßer	Eigenbeitrag (zu Beginn)		Eigenbeitrag (Instandhaltung)	
				Typ	Meinung*	Typ	Meinung*
Neue Straße	2001	Gemeinde- verwaltung	Alle Ge- meindebe- wohner	keiner		keiner	
Bewässerungs- projekt	2004	FPA	Landwirte	Arbeits- leistung	+	Arbeits- leistung	+
Rehabilitierung der Trinkwasserversor- gung	2002	CARE Perú	Alle Ge- meindebe- wohner	Geld und Arbeits- leistung	+	1 NS/Monat	–
...	...	...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...	...	...
* Angemessen (+), unzureichend (–), zu hoch (>); in den Matrizen wurden die Symbole farblich dargestellt.							

3. Schritt: Interventionsliste

Die Interventionsliste (Übersicht 4.5) erfasste die wichtigsten Maßnahmen zur Entwicklung der Gemeinde, die durchführenden Organisationen und die Nutznießer sowie den Eigenbeitrag der Gemeindemitglieder zur Erstellung und Unterhaltung der durchgeführten Maßnahmen. In der Originalversion von MAPP werden zunächst alle wichtigen Interventionen aufgelistet und später nach ihrer Relevanz für die Bevölkerung bewertet. In dieser Studie begann das Instrument mit einem Brainstorming, aus dem anschließend die wichtigsten fünf bis sieben Interventionen ausgewählt wurden.

Dieses Analyseinstrument soll die zu evaluierende Maßnahme in den Kontext weiterer Maßnahmen stellen und dadurch eine Fokussierung nur auf den Evaluierungsgegenstand und die Vernachlässigung anderer Interventionen verhindern, die die Entwicklung der Gemeinde ebenfalls beeinflusst haben. Dazu gehört auch, die Nutznießer und den Aufwand der Interventionen deutlich zu machen. Die Einschätzung des Eigenbeitrags soll Hinweise zur *ownership* der Nutznießer und Nachhaltigkeit des Projekts geben.

4. Schritt: Einflussmatrix

Die Einflussmatrix (Übersicht 4.6) führte die Informationen der verschiedenen MAPP-Instrumente zusammen. Sie erfasste die Wirkungen der einzelnen Interventionen aus der Interventionsliste auf die in der Trendanalyse genannten Kriterien der Lebenssituation und stellte deren Einflussstärke dar. In der Matrix wurden sowohl positive und negative als auch intendierte und nicht intendierte Wirkungen oder fehlende Wirkungen von Interventionen berücksichtigt.

In der Originalversion von MAPP wird die Stärke der Wirkungen der einzelnen Interventionen mit Ziffern angegeben, die es erlauben, Aktiv- und Passivsummen³³ zu bilden. In dieser Studie wurde aus den bereits genannten Gründen mit einer Farbskala gearbeitet. Daher konnten keine Summen

33 Aktivsummen sind die Summen der Bewertungen auf den horizontalen Achsen und zeigen, wie stark eine bestimmte Intervention auf die verschiedenen Kriterien der Lebenssituation einwirkt. Passivsummen sind die Summen der Bewertungen auf den vertikalen Achsen und zeigen, wie stark ein bestimmtes Kriterium der Lebenssituation von den verschiedenen Interventionen beeinflusst wird.

Übersicht 4.6: Einflussmatrix (Matrix 4)									
Welche Wirkungen hatte Intervention X auf das Kriterium Y?*									
Kriterium Inter- vention (Organisation)	Trink- wasser	Ernäh- rung	Gesund- heit	Familien- einkommen	Um- welt	Bewässe- rungs- wasser	Markt- zugang	Gemein- dever- waltung	...
Neue Straße (Gemeindever- waltung)	0	+	0	+	-	0	++	+	...
Bewässerungs- projekt (FPA)	0	+	0	+	+	++	0	+	...
Trinkwasserpro- jekt (CARE Perú)	++	+	+	+	0	0	0	0	...
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
* Sehr positiv (++), positiv (+), keine Wirkung (0), negativ (-), sehr negativ (- -); in den Matrizen wurden die Symbole ++, +, 0, -, - - farblich dargestellt.									

gebildet werden. Lediglich die Häufigkeit bestimmter Farbgebungen konnte aus der Matrix abgelesen werden.

5. Schritt: Resümee

In der Originalversion von MAPP werden die Ergebnisse der vorangegangenen Schritte in einem Wirkungs- und Entwicklungsprofil graphisch dargestellt, das die Veränderung der verschiedenen Kriterien der Lebenssituation in Abhängigkeit von den Haupteinflussfaktoren veranschaulicht und mit Erläuterungen versieht. Die vorliegende Untersuchung hat aus den oben genannten Gründen auf die graphische Visualisierung verzichtet. Stattdessen haben die Workshopteilnehmer und das Forschungsteam jeweils ein Resümee der Ergebnisse gezogen.

Abschließend ist auf die Notwendigkeit des *crosschecking* als Bestandteil der angewendeten Methode hinzuweisen. Es unabdingbar, die Aussagen der Workshopteilnehmer an Hand weiterer Informationen (z.B. Projektunterlagen, Statistiken, Interviews mit unbeteiligten Informanten, Ortsbegehungen) zu überprüfen, um ein unabhängiges Korrektiv zu erhalten und zu vermeiden, dass Wunschenken oder Höflichkeit der Zielgruppen gegenüber dem Evaluierungsteam die Aussagen verfälschen.

5 Untersuchungsdesign

5.1 Bestimmung der zu betrachtenden Armutsdimensionen

Den MAPP-Workshops wurde in Anlehnung an Amartya Sen ein vierdimensionales Armutskonzept mit folgenden Kriterien zugrunde gelegt: Lebenssituation, Zugang zu Ressourcen, Bildung, Regierungsführung und Bürgerbeteiligung. Dadurch wurde es auch möglich, die Antworten der Teilnehmer zu strukturieren und die Ergebnisse verschiedener Gruppendiskussionen vergleichbar zu machen. Für Sens Dimension der Sicherheit wurde keine eigene Dimension vorab definiert. Stattdessen wurden Sicherheitsaspekte, wenn Teilnehmer sie ansprachen, in die jeweils passendste der anderen Dimensionen eingeordnet. Die Unterkriterien wurden in Fällen besonderer Bedeutung für Armut vom Untersuchungsteam definiert, in den anderen Fällen zusammen mit den Workshopteilnehmern ausgewählt (Übersicht 5.1), so dass der partizipative Charakter der Methode gewahrt blieb.

Übersicht 5.1: Zugrunde gelegte Armutskriterien		
Armutsdimension	Vom Untersuchungsteam vorgegebene Kriterien	Mit den Workshopteilnehmern zusammen identifizierte Kriterien*
Lebenssituation	Trinkwasserversorgung Ernährung Gesundheit Familieneinkommen	Umweltsituation
Zugang zu Ressourcen		Bewässerungswasser Zugang zu Krediten Straßen Transport, Mobilität Märkte Natürliche Ressourcen Elektrizität Kommunikationsmittel Information Technologie
Bildung	Grundschulbildung	Sekundarschulbildung Universitätsausbildung Technische Aus- und Fortbildung Vermittlung von Werten Umwelterziehung
Regierungsführung und Bürgerbeteiligung	Regierungsführung Bürgerbeteiligung	Sicherheit in der Gemeinde Zusammenarbeit der Institutionen Menschenrechte
* Die Liste der weiteren Kriterien hing von jedem Workshop ab und war daher nicht überall gleich.		

5.2 Vorbemerkungen zur Erfassung der Wirksamkeit der FPA-Projekte

Bei der Wirkungsanalyse des FPA musste die Unterschiedlichkeit der Interventionsbereiche und Projekte berücksichtigt werden. Die Unterschiede betrafen sowohl die Projektleistungen (*outputs*) und ihre Identifizierung als auch die Wirkungsketten und Zeithorizonte des Wirkungseintritts.

Projektleistungen: In den Bereichen Trinkwasser/Abwasser und Bewässerung entstehen sichtbare Produkte wie eine Wasserleitung, ein Abwassersystem oder ein Kanal, bei denen leicht festzustellen ist, ob sie erstellt wurden und funktionieren. Diese Prüfung ist nicht mehr so einfach im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung. Ob ein Entwicklungsplan erstellt wurde oder Bürgerbeteiligung stattgefunden hat, ist zwar feststellbar, welche Qualität beide aber haben und ob sie die gewünschten Funktionen erfüllen, lässt sich nicht mehr so leicht ermitteln wie im Falle der Trinkwasserversorgung.

Wirkungsketten und Zeithorizonte der Wirkungen: Im Bereich Trinkwasser/Abwasser ist die Wirkungskette am direktesten. Es gibt unmittelbare Wirkungen, die dem Wasseranschluss und der Abwasserentsorgung zuzuschreiben sind, wie z. B. verbesserte Hygiene und Zeitersparnis beim Wasserholen. Auch der Eintritt der Wirkungen erfolgt schnell; die Bevölkerung profitiert von den Projekten, sobald die Leitungen installiert sind, funktionieren und genutzt werden. Im Bereich Bewässerung ist die Wirkungskette komplexer. Es sind zusätzliche Faktoren wie Boden, Arbeit und Saatgut nötig, um höhere Ernteerträge zu erzielen. Zudem können ungewollte Nebenwirkungen wie Versalzung oder externe Faktoren wie das Wetter die positiven Wirkungen abschwächen. Auch der Zeithorizont ist länger, da die Wirkungen frühestens bei der nächsten Ernte eintreten. Noch komplexer ist die Wirkungskette im Bereich der Regierungsführung. So ist der Zusammenhang zwischen Schulung der Verwaltung und Armutsbekämpfung sehr indirekt und entsteht erst, wenn die Schulung Fähigkeiten vermittelt, die der armen Bevölkerung zugutekommen. Der Zeithorizont für den Eintritt positiver Wirkungen kann sehr lang sein. Die Möglichkeit, dass andere Einflussfaktoren die Wirkungskette beeinflussen, nimmt dadurch zu.

Trotz dieser Umstände war es möglich, mit Hilfe von MAPP Wirkungen zu erfassen, da es sich bei den Vorhaben des FPA um kleine und zielgruppennahe Projekte handelte, in denen die Wirkungen im Vergleich zu kom-

plexeren Entwicklungsprojekten rasch eintraten und von den Zielgruppen auch gut beschrieben werden konnten. Auch im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung konnten die Teilnehmer der Gruppendiskussionen Aussagen über Wirkungen machen, selbst wenn diese sich noch nicht voll entfaltet hatten.

5.3 Untersuchungssample

Für die Wirkungsanalyse kamen nur abgeschlossene Projekte in Frage. Um eine vertretbare Balance zwischen einer ausreichend großen Grundgesamtheit und einem hinreichend langen Zeitraum für den Wirkungseintritt zu erhalten, wurde als Grenze für abgeschlossene Projekte Ende 2005 gewählt. Daraus ergab sich eine Grundgesamtheit von 87 Projekten. Die Wirkungsanalyse fand größtenteils im März 2007 statt, sodass die Projekte der Grundgesamtheit seit mindestens 14 Monaten abgeschlossen waren.

Das DIE-Team wählte auf der Basis der Projektdokumentation des FPA, aber unabhängig und unter Berücksichtigung der Untersuchungskapazität (zwei Gruppen à fünf Wochen für die empirische Phase) 21 Projekte für die Wirkungsanalyse aus (Tabelle 5.1 sowie Anhänge 1 und 2) und orientierte sich dabei an folgenden Kriterien:

- *Interventionsbereiche des FPA:* Die ausgewählten Projekte sollten möglichst die Verteilung der Grundgesamtheit nach Interventionsbereichen (im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung auch die drei Unterbereiche Entwicklungsplanung, Verbesserung der Verwaltung und Bürgerbeteiligung) widerspiegeln. Dies konnte nicht immer erreicht werden. So wurden z.B. im Bereich Bewässerung im Interesse einer Mindestzahl vier Projekte einbezogen, die jedoch die Hälfte aller abgeschlossenen Projekte darstellten (doppelt so hoher Anteil wie im Durchschnitt des Untersuchungssamples). Andererseits konnte aus logistischen Gründen nur ein Projekt einbezogen werden, das sich ausschließlich der Bürgerbeteiligung widmete.
- *Regionale Schwerpunkte des FPA:* Das Sample sollte ebenfalls die beiden regionalen Schwerpunkte des FPA (Süden, Norden) und im Norden die beiden Subregionen Küste (arid) und Hochland (semiarid) berücksichtigen, weil die klimatischen und kulturellen Bedingungen unterschiedlich sind und daher die Projektwirkungen beeinflussen konnten.

Tabelle 5.1: Untersuchungssample									
Interventionsbereich	Zahl der Projekte				Finanzbeitrag des FPA				
	Grundgesamt- heit		Sample		Grundgesamtheit		Sample		
	Zahl	%	Zahl	%	Betrag (NS)	%	Betrag (NS)		
Regierungsführung und Bürgerbeteiligung	67	77,0	12	57,1	8.692.649	63,5	1.560.605	38,5	
Süden	22	25,3	4	19,0	2.809.585	20,5	532.942	13,2	
Norden	45	51,7	8	38,1	5.883.064	43,0	1.027.663	25,4	
Trinkwasser/Abwasser	12	13,8	5	23,8	2.921.964	21,3	1.482.370	36,6	
Süden	6	6,9	2	9,5	1.411.173	10,3	614.085	15,2	
Norden	6	6,9	3	14,2	1.510.791	11,0	868.285	21,4	
Bewässerung	8	9,2	4	19,0	2.068.228	15,1	1.006.305	24,9	
Süden	4	4,6	2	9,5	765.576	5,6	372.333	9,2	
Norden	4	4,6	2	9,5	1.302.652	9,5	633.972	15,7	
Gesamt	87	100	21	100	13.682.841	100	4.049.280	100	
Quelle: FPA									

- *Armutsniveau:* Wie oben (Tabelle 3.2) gezeigt, konzentrierte sich der FPA in seiner ersten Phase auf Distrikte der Armutskategorien 4 und 5, in denen 70 % – 100 % der Bevölkerung arm waren (83 % der FPA-Projekte). Das Sample sollte diese Verteilung ebenfalls widerspiegeln. 17 Projekte des Samples (81 %) befanden sich in Distrikten der beiden höchsten Armutskategorien und die restlichen vier in Distrikten der Armutskategorie 3 (50 %–69 % der Bevölkerung in Armut).
- *Erreichte Familien:* In den Bereichen Trinkwasser/Abwasser und Bewässerung wurden Projekte mit einer möglichst großen Zahl von Nutznießern bevorzugt, weil hier größere Wirkungen erwartet werden konnten.
- *Logistik und Sicherheit:* Schließlich spielten bei der Auswahl die Erreichbarkeit der Projektstandorte (Entfernung, Straßenzustand) und die Sicherheitslage der Projektregionen eine Rolle.

5.4 Zusammensetzung der Diskussionsgruppen und weitere Informationsquellen

Um eine intensive Gruppendiskussion zu ermöglichen, wurde im Allgemeinen eine Gruppengröße von 20–25 Teilnehmenden angestrebt, die in den drei Interventionsbereichen unterschiedlich zusammengesetzt waren (Übersicht 5.2).

Übersicht 5.2: Angestrebte Zusammensetzung der Diskussionsgruppen		
Regierungsführung und Bürgerbeteiligung	Trinkwasser/ Abwasser	Bewässerung
5–10 Angestellte der Kommunalverwaltung, die an Fortbildungsmaßnahmen des FPA teilnahmen 10–15 Vertreter der Bevölkerung	ca. 20 Mitglieder der Gemeindebevölkerung	Mehrzahl: Nutznießer <i>versucht:</i> einige Vertreter der nicht von den FPA-Projekten direkt betroffenen Bevölkerung
In allen drei Interventionsbereichen wurde bei der Gruppenzusammensetzung nach Möglichkeit auf eine ausgewogene Mischung von Geschlechtern, Generationen und Berufen geachtet.		

Im ersten Interventionsbereich sollten Angestellte der Kommunalverwaltung und Vertreter der Bevölkerung teilnehmen. Die Zahl der teilnehmenden Verwaltungsangestellten schwankte, je nachdem wie viele Gemeinden an einem Projekt teilgenommen hatten. Bei den Workshops zeigte sich öfters, dass Angestellte, die an den Weiterbildungsmaßnahmen des FPA teilgenommen hatten, nicht mehr im Amt waren. Bei der Auswahl der Vertreter der Bevölkerung wurden solche bevorzugt, die an Workshops des FPA (wenn es solche gegeben hatte) teilgenommen hatten, weil sich diese, so die Annahme, intensiver mit dem Projekt auseinandergesetzt hatten und dadurch besser über mögliche Wirkungen informiert waren.

Im Bereich Trinkwasser/Abwasser wurde angenommen, dass tendenziell die gesamte Gemeindebevölkerung Nutznießer der FPA-Projekte war. Daher wurden die Workshopteilnehmer aus der gesamten Bevölkerung ausgewählt. Im Bereich Bewässerung waren nicht alle Dorfbewohner direkt von den FPA-Projekten betroffen, da nicht alle Felder bewässert wurden. Um herauszufinden, ob die Projekte Konflikte erzeugt hatten, sollten neben Nutznießern auch Nichtbetroffene teilnehmen. Es erwies sich jedoch als schwierig, Dorfbewohner, die nicht von den Projekten profitierten, zur Workshopteilnahme zu motivieren.

In allen drei Interventionsbereichen wurden zur Ergänzung der Workshopinformationen Interviews mit Vertretern verschiedener Institutionen geführt (Einzelheiten in den Projektübersichten in Anhang 2). In den Bereichen Trinkwasser/Abwasser und Bewässerung fanden zusätzlich Ortsbegehungen statt.

5.5 Durchführung und Auswertung der Gruppendiskussionen

Zeit- und Personalaufwand: Die Workshops wurden entweder an zwei halben Tagen oder einem ganzen Tag durchgeführt. Eine längere Dauer war nicht möglich, da die Mitwirkung an den Workshops für die Teilnehmer einen Arbeitsausfall bedeutete. Um möglichst viele Projekte untersuchen zu können, unterteilte sich das DIE-Team in zwei Untergruppen, die jeweils aus drei DIE-Vertretern und einer peruanischen Moderatorin bestanden.

Unterstützung von peruanischer Seite: Die beiden peruanischen Moderatorinnen verfügten wie bereits erwähnt über Erfahrungen in der Arbeit mit Zielgruppen und waren mit den soziokulturellen Gegebenheiten der Pro-

jektregionen vertraut. Sie wurden zu Beginn in MAPP eingeführt. Sie übernahmen auch die logistische Vorbereitung der Untersuchung (Kontaktaufnahme mit den ausgewählten Gemeinden, Vorstellung der Untersuchung, Auswahl der Teilnehmenden nach den vorab definierten Kriterien, organisatorische Vorbereitungen). In überwiegend quechuasprachigen Gemeinden übernahmen Dolmetscher die Übersetzung der Gruppendiskussionen.

Teilnehmer: Pro Projekt wurden ca. 20–25 Personen eingeladen. Um die Teilnahme an zwei Tagen zu ermöglichen und den entstandenen Arbeitsausfall auszugleichen, wurden ein Mittagessen sowie Getränke und Snacks zur Verfügung gestellt und, wenn nötig, die Fahrtkosten erstattet. Die tatsächliche Teilnehmeranzahl schwankte zwischen 10 und 58. Bei größeren Gruppen kam es bei zweitägigen Workshops zu einer recht hohen Fluktuation. In allen Fällen nahm jedoch ein fester Kern an beiden Tagen teil, so dass neu hinzugekommene Teilnehmer durch die Anwesenden über den Stand der Diskussion informiert werden konnten. Angaben zu der Zusammensetzung der Diskussionsgruppen finden sich in Anhang 2. Die Hauptmotivation für die Teilnehmenden war die Möglichkeit, die eigene Meinung zu äußern und über die vergangene, gegenwärtige und künftige Lebenssituation zu sprechen. Auf Anraten des FPA wurde als zusätzlicher Anreiz am Ende des Workshops ein Teilnahmezertifikat verliehen.

Auswertung: Die Gruppendiskussionen wurden anhand der während der Workshops erstellten Matrizen sowie zusätzlicher Notizen ausgewertet. Die Informationen wurden durch Interviews und Ortsbegehungen ergänzt und überprüft und schließlich in Projektübersichten (Anhang 2) zusammengefasst.

6 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Im Mittelpunkt der Wirkungsanalyse der ausgewählten 21 Projekte standen folgende Aspekte: die Relevanz und Wirkungen der Projekte, der Einfluss der Projekte auf die gesamte Lebenssituation der Zielgruppen sowie die Nachhaltigkeit der Projekte. Die entsprechenden Ergebnisse sind nach den drei Interventionsbereichen des FPA getrennt in den Kap. 6.2–6.4 zusammengefasst. Kap. 6.1 erläutert die Aufbereitung der zugrunde liegenden Informationen. Ergänzend wurden auch die Anforderungen und Verfahren des FPA mit den Projektbeteiligten vor Ort erörtert. Die Ergebnisse dazu finden sich in Kap. 6.5. Abschließend äußert sich Kap. 6.6 zu den Erfahrungen

bei der Anwendung von MAPP sowie zur Reichweite und den Grenzen der Methode.

6.1 Aufbereitung der Informationen

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind summarisch in einer Synopse (Anhang 1) sowie für jedes untersuchte Projekt in einer Projektübersicht (*ficha*; Anhang 2) zusammengefasst. Die Projektübersichten sind nach folgenden Kriterien aufgebaut:

- Informationen über das Projekt (*datos básicos*): Laufzeit, finanzieller Beitrag des FPA, Gesamtkosten des Projekts, Antragsteller und Projektträger, Armutsniveau des Distriktes.
- Hauptziel (*propósito*), Unterziele (*objetivos específicos*), Komponenten (*componentes*) und Leistungen (*productos*) des Projekts: Die diesbezüglichen Angaben der Projektdokumentation waren nicht immer klar. In einer Reihe von Fällen unterschieden sie nicht hinreichend zwischen Haupt- und Unterzielen sowie zwischen Leistungen und Aktivitäten.
- Relevanz (*pertinencia*) im Lichte des Oberziels des FPA (Armutsbekämpfung) unter Berücksichtigung des mehrdimensionalen Armutskonzeptes (Kap. 2.1 und 5.1).
- Wirkungen bis zum Zeitpunkt der Untersuchung (*impacto hasta ahora*): Wichtigste Informationsquelle hierfür waren die Einflussmatrizen der MAPP-Workshops sowie die ergänzenden Gespräche mit weiteren Informationsträgern.
- Hat sich die Lebenssituation der Gemeinde bezüglich der verschiedenen Armutsdimensionen verändert? (*¿Ha cambiado la situación de vida de la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?*): Absicht dieser Frage war die Prüfung, inwieweit positive Wirkungen der FPA-Projekte auch die Lebenssituation der Zielgruppen insgesamt bezüglich der verschiedenen betrachteten Armutsdimensionen beeinflusst hatten. Zu dem Zweck wurden die Informationen der Einflussmatrizen mit denen der Trendanalysen (Matrizen 4 und 2) verglichen. Diskrepanzen konnten drei Ursachen haben:
 - Die FPA-Projekte waren zu klein, um die Lebenssituation insgesamt zu verbessern.

- Die positiven Wirkungen der FPA-Projekte waren noch zu neu oder noch nicht voll entfaltet, um die Gesamtsituation zu verbessern.
- Andere Einflussfaktoren haben die positiven Wirkungen der FPA-Projekte überlagert, sei es dass sie die positiven Wirkungen der Projekte konterkariert haben, sei es dass die Verbesserung der Gesamtsituation der Bevölkerung (auch) auf andere Einflussfaktoren zurückzuführen war.
- Nachhaltigkeit des Projekts (*sostenibilidad*): Hier wurde zwischen der Nachhaltigkeit des Projekts bis zum Zeitpunkt der Wirkungsanalyse und der künftigen Nachhaltigkeit unterschieden. Der erste Aspekt bezog sich darauf, ob das Projekt zum Zeitpunkt der Analyse noch funktionsfähig war und Wirkungen entfaltete. Beim zweiten Aspekt ging es um die Frage, ob die eingetretenen Wirkungen auch von Dauer erschienen. Diese Einschätzung stützte sich vor allem auf die Gespräche mit weiteren Informationsträgern, die Ortbegehungen und auf bestimmte Informationen aus den Gruppendiskussionen (z. B. zum Eigenbeitrag der Nutznießer der Wasser-/Abwasserprojekte).
- Informationsquellen: Hier sind sämtliche Informationsquellen genannt.

Bezüglich der Äußerungen der Workshopteilnehmer zu den Wirkungen sind drei Punkte anzumerken. (i) Die Teilnehmer waren in der Lage, nicht nur Wirkungen im unmittelbaren Projektumfeld, sondern auch indirekte Wirkungen in anderen Bereichen zu identifizieren. (ii) Positive Wirkungen wurden eher genannt als negative Wirkungen. In jedem Fall wurde die Bewertung begründet. (iii) Im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung bezogen die Diskussionsteilnehmer die Projektwirkungen oft auf die Planungs- und Durchführungsphase, in der es Workshops gab und Produkte erstellt wurden, weniger dagegen auf Folgewirkungen, die noch nicht immer eingetreten waren. Gleichwohl wurden in einzelnen Fällen nicht beabsichtigte Wirkungen benannt.

6.2 Ergebnisse im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung

6.2.1 Relevanz der Projekte

Alle zwölf Projekte waren relevant, weil es in allen Fällen Defizite in den drei Bereichen gab, in denen der FPA ansetzte (lokale Entwicklungsplanung, Leistungsfähigkeit der Lokalverwaltung, Bürgerbeteiligung). Einzelheiten finden sich in den Projektübersichten in Anhang 2.

6.2.2 Wirkungen der Projekte

In acht der zwölf Projekte waren die Wirkungen (sehr) positiv, in drei Projekten waren sie eingeschränkt positiv. Nur ein Projekt hatte praktisch keine Wirkung erzeugt. Keines der Projekte hatte negative Wirkungen. Beispiele für positive Wirkungen in den drei Bereichen der FPA-Projekte:

Verbesserung der lokalen Entwicklungsplanung

- Verbesserung der Trinkwasserversorgung, Gesundheit und Ernährung auf Grund lokaler Entwicklungspläne, die eine bessere Planung von Grunddiensten ermöglichten (Llama – *ficha* 1; Salas – *ficha* 2; Niepos – *ficha* 3; Valle de la Leche – *ficha* 7).
- Erhöhung des Familieneinkommens eines Teils der Bevölkerung durch mehr Touristen als Folge der Entwicklungsplanung im Bereich Tourismus (Huancavelica – *ficha* 4).
- Verbesserung der Gesundheit dank des vom FPA geförderten Baus einer Mülldeponie sowie damit verbundener Sensibilisierung der Bevölkerung für Müllbeseitigung und Fortbildung von städtischen Bediensteten in der Müllentsorgung (Acobamba – *ficha* 11).

Verbesserung der Lokalverwaltung

- Bedarfsgerechtere Arbeit der Kommunalverwaltung (Erarbeitung eines Registers für das Milchprogramm *Vaso de Leche* und Systematisierung des Personenstandsregisters in Jesús de Nazareno – *ficha* 10).

- Erfolgreiche Projektanträge bei anderen Institutionen als Folge von Fortbildungen von Kommunalverwaltungen durch den FPA (Salas – *ficha* 2; Niepos – *ficha* 3; Ferreñafe II – *ficha* 9; Jesús de Nazareno – *ficha* 10; Acobamba – *ficha* 11).

Förderung der Bürgerbeteiligung

- Bessere Organisation der Bürgerkomitees (*vigilancia ciudadana*) mit der Folge einer besseren Bürgerbeteiligung an politischen Prozessen (Jesús de Nazareno – *ficha* 10).
- Mehr Bürgerbeteiligung insbesondere von Frauen (Valle de la Leche – *ficha* 7; Jesús de Nazareno – *ficha* 10).
- Bildung von Bürgerkomitees, die sich in die Kommunalverwaltung einschalteten (z. B. bei der Priorisierung und der Verbesserung von Projekten) und die JASS unterstützten (Huanta – *ficha* 12).
- Größere Zahl von Basisorganisationen, die sich an der Aufstellung des Kommunalhaushaltes und am lokalen Koordinierungsrat beteiligten (Jesús de Nazareno – *ficha* 10).
- Verbesserung des Dialogs zwischen den Bürgern und der Kommunalverwaltung (Huancavelica – *ficha* 4; Jesús de Nazareno – *ficha* 10).

Gründe für noch geringe oder ausgebliebene Wirkungen:

- In verschiedenen Fällen waren die Wirkungen zum Zeitpunkt der Untersuchung noch recht begrenzt, weil sie auf Grund der Projekte erst längerfristig zu erwarten waren (z. B. bei lokalen Entwicklungsplänen). Dass die Wirkungen aber eintreten würden, war deshalb zu vermuten, weil erste Wirkungen schon eingetreten waren (Llama – *ficha* 1; Llanca-nora – *ficha* 6; Valle de la Leche – *ficha* 7; Ferreñafe II – *ficha* 9).
- In einem Fall (Tambogrande – *ficha* 5) wurde das Projekt wie vorgesehen implementiert, entfaltete aber keine Wirkungen. Die Kommunalverwaltung stellte keine Finanzmittel für die mit Hilfe des Projektes geschaffene Umweltschutzabteilung bereit und ernannte auch keinen Leiter dieser Abteilung, weil der Bürgermeister 2006 angesichts der bevorstehenden Regionalwahlen andere, kurzfristigere Prioritäten verfolgte. Als Folge wurde die Hauptkomponente des Projektes nicht funktionsfähig.

6.2.3 Veränderung der Lebenssituation der Zielgruppen bezüglich der verschiedenen Armutsdimensionen

In drei Fällen stellten die Workshopteilnehmer eine direkte Verbindung zwischen der Verbesserung ihrer Lebenssituation und den FPA-Projekten her:

- Im Projekt Salas (*ficha 2*) verbesserte der vom FPA mit einer Studie unterstützte Anschluss der Gemeinde an das Stromnetz die Lebenssituation unter dem Gesichtspunkt Zugang zu Informationen und damit Bildung.
- Im Projekt Valle de la Leche (*ficha 7*) verbesserte der FPA die Lebenssituation unter den Aspekten berufliche Fortbildung, Bürgerbeteiligung und Lokalverwaltung.
- Im Projekt Huanta (*ficha 12*) verbesserte die vom FPA geförderte Bildung von Bürgerkomitees die Lebenssituation unter dem Gesichtspunkt der Bürgerbeteiligung.

In anderen Fällen verbesserte sich die Lebenssituation der Zielgruppen in Bereichen, in denen auch FPA-Projekte positive Wirkungen entfaltet hatte, ohne dass die Workshopteilnehmer jedoch eine direkte Verbindung zum FPA-Projekt herstellten. In vielen Fällen wurde eine positive Entwicklung der Bürgerbeteiligung und Kommunalverwaltung festgestellt, z. B. durch die Beteiligung an der Haushaltsaufstellung (Salas – *ficha 2*; Niepos – *ficha 3*; Acobamba – *ficha 11*; Ferreñafe I – *ficha 8*; Ferreñafe II – *ficha 9*; Jesús de Nazareno – *ficha 10*).

In einigen Fällen verschlechterte sich die Lebenssituation trotz positiver Wirkungen der FPA-Projekte auf Grund externer Faktoren:

- In Llacanora (*ficha 6*) verschlechterte sich die Situation auf Grund der schlechten Amtsführung der neuen Lokalregierung.
- In Acobamba (*ficha 11*) hatte das FPA-Projekt zur Verbesserung des Managements der Müllentsorgung positive Wirkungen im Bereich der Umwelterziehung, allerdings verschlechterte sich die Lebenssituation wegen des exzessiven Einsatzes von Chemikalien.
- Ähnliches gilt für das FPA-Projekt in Niepos (*ficha 3*). Die vom FPA unterstützte Erarbeitung einer Studie zu den Umweltwirkungen verschiedener Wirtschaftszweige hatte mehrere positive Wirkungen; dennoch

verschlechterte sich die Gesamtsituation wegen des steigenden Einsatzes von Chemikalien in der Landwirtschaft.

6.2.4 Nachhaltigkeit der Projekte

Bis zur Untersuchung hatten sich neun Projekte als nachhaltig, zwei als eingeschränkt nachhaltig und eines als nicht nachhaltig erwiesen. Die künftige Nachhaltigkeit erschien bei der Hälfte der Projekte als (sehr) wahrscheinlich, bei der anderen Hälfte als (sehr) unsicher.

Faktoren, die die Nachhaltigkeit begünstigen:

- Eine Voraussetzung für die Förderung durch den FPA war die Bildung einer *alianza estratégica*. In mehreren Fällen funktionierten die Allianzen nicht nur während der Beantragung und der Durchführung der Projekte, sondern auch danach und teilweise sogar gestärkt (Salas – *ficha* 2; Niepos – *ficha* 3; Huancavelica – *ficha* 4; Valle de la Leche – *ficha* 7; Jesús de Nazareno – *ficha* 10). Dies trug zur Professionalisierung der Kommunalverwaltungen und zur besseren Kooperation zwischen den Mitgliedern der Allianz bei und erlaubte es den Beteiligten, neue Projekte zu planen und durchzuführen.
- Einige Projekte hatten das Ziel, die Bürgerbeteiligung durch Bildung von Bürgerkomitees oder Organisationen der Zivilgesellschaft zu verbessern. Dieses Ziel wurde erreicht. Die gebildeten Komitees und Organisationen funktionierten, waren anerkannt und zeichneten sich durch ein hohes Engagement der beteiligten Bürger aus (Huancavelica – *ficha* 4; Ferreñafe I – *ficha* 8; Huanta – *ficha* 12).
- Einige Projekte förderten die Bewusstseinsbildung der Bürger in Bezug auf Probleme in der Gemeinde sowie hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Bürger, was die Nachhaltigkeit der Projekte auch künftig begünstigt (Niepos – *ficha* 3; Acobamba – *ficha* 11).

Faktoren, die die Nachhaltigkeit gefährden:

- Ein grundlegendes Problem, das die Nachhaltigkeit mancher Projekte gefährdete und auch künftig einen Risikofaktor darstellt, ist der partielle oder vollständige Austausch des Personals in der Kommunalverwaltung

nach einem Wechsel der lokalen Regierung. Dadurch gingen in einigen FPA-Projekten Kenntnisse, zu denen der FPA beigetragen hatte, teilweise oder ganz verloren (Tambogrande – *ficha* 5; Llacanora – *ficha* 6; Valle de la Leche – *ficha* 7; Ferreñafe II – *ficha* 9). Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, kommunales Personal so weit wie möglich zu Beginn einer Amtsperiode fortzubilden.

- Der personelle Wechsel in der Kommunalverwaltung hatte in einigen FPA-Projekten dazu geführt, dass ausscheidende Mitarbeiter die Projektdokumentation oder Fortbildungsmaterialien mitnahmen mit der Folge, dass die neue Verwaltung wieder bei null anfangen musste (Tambogrande – *ficha* 5; Llacanora – *ficha* 6). Daher ist es ratsam, Kopien entsprechender Unterlagen im FPA oder in einem Archiv aufzubewahren, damit sie gegebenenfalls einer neuen Kommunalverwaltung zur Verfügung gestellt werden können.

6.3 Ergebnisse im Bereich Trinkwasserversorgung/ Abwasserentsorgung

6.3.1 Relevanz der Projekte

Alle fünf Projekte waren relevant, weil die Zielgruppen zuvor über keine ausreichende Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung verfügten (siehe im einzelnen Anhang 2).

6.3.2 Wirkungen der Projekte

Im Bereich Trinkwasserversorgung hatten alle Projekte (sehr) positive Wirkungen. In einem Fall (Pacora – *ficha* 13) wurden sie allerdings durch die Unregelmäßigkeit der Wasserversorgung geschmälert, die ihrerseits auf Planungs- und Konstruktionsfehler des Projektes zurückging. Die positiven Wirkungen traten auf mehreren Ebenen ein: zunächst als Versorgung mit sauberem Trinkwasser, in der Folge durch die Verbesserung der Gesundheit und Ernährung und schließlich in Form regelmäßigeren Schulbesuchs der Kinder (weniger Erkrankungen und kein zeitaufwändiges Wasserholen mehr) und geringerer Ausgaben für Medikamente.

Im Bereich Abwasserentsorgung hatten ebenfalls alle Projekte (sehr) positive Wirkungen. Die mit Hilfe der FPA-Projekte gebauten Latrinen verringerten deutlich übertragbare Krankheiten und die Verunreinigung der Umwelt. In einem Fall (Quinua – *ficha* 16) kam es allerdings auch zu einer negativen Wirkung. Das Abwassersystem wurde zwar verbessert, allerdings wurden die Abwässer auf die Felder geleitet und verschmutzten dadurch die Umwelt.

In einem Fall (Pacora – *ficha* 13) wiesen die Workshopteilnehmer darauf hin, dass das FPA-Projekt über die trinkwasser- und abwasserbezogenen Wirkungen hinaus auch die Partizipation der Bürger (durch Beteiligung an der Planung, Durchführung und Nutzung des Projektes) sowie die Dienstleistungen der Kommunalverwaltung (durch Stärkung und Professionalisierung im Zuge der Projektbeantragung und -durchführung) verbessert hatte.

6.3.3 Veränderung der Lebenssituation der Zielgruppen bezüglich der verschiedenen Armutsdimensionen

Dort, wo sich die Lebenssituation der Zielgruppen insgesamt verbessert hatte, waren die FPA-Projekte wichtige, wenn auch nicht immer die einzigen Einflussfaktoren. Andererseits gab es Fälle, in denen sich die Lebenssituation der Zielgruppen insgesamt nicht verändert oder verschlechtert hatte. Hier reichten die Wirkungen der FPA-Projekte nicht aus, um andere negative Faktoren wie Wetter- und Klimaeinflüsse (*fichas* 16 und 17) oder die Verschlechterung der Umweltbedingungen (*ficha* 15) zu überspielen.

6.3.4 Nachhaltigkeit der Projekte

Bis zum Zeitpunkt der Wirkungsanalyse hatten sich vier der fünf Projekte als nachhaltig erwiesen, ein Projekt dagegen (Pacora – *ficha* 13) auf Grund der schon erwähnten Planungs- und Konstruktionsfehler nur in eingeschränktem Maße. In vier Projekten erschien die künftige Nachhaltigkeit bei Erfüllung bestimmter Bedingungen wahrscheinlich, in einem Fall (Quinua – *ficha* 16) dagegen unsicher.

Positiv auf die Nachhaltigkeit wirkten sich die Hygieneerziehung der Bevölkerung und die Fortbildung der JASS im Hinblick auf den Betrieb und die Instandhaltung der Anlagen aus. Mit beidem hatte der FPA GTZ-PRO-

AGUA während der Durchführung und auch noch für eine gewisse Zeit nach der Fertigstellung der Projekte beauftragt.

Die Risikofaktoren für die Nachhaltigkeit waren zum einen technischer Art (Pacora – *ficha* 13; Quinua – *ficha* 16), zum anderen finanzieller und institutioneller Art. Die Bereitschaft zur Zahlung der Nutzungsentgelte (*cuota familiar*) variierte in den untersuchten Projekten zwischen 100 % und 37 %. Familien, die ihre Beiträge nicht oder nicht voll zahlten, begründeten dies mit der Unregelmäßigkeit der Wasserversorgung (Pacora – *ficha* 13) oder mit ihrem zu niedrigen Einkommen. In einem Fall (Chalamarca – *ficha* 14) reichte das Nutzungsentgelt nach Auskunft des Projektleiters nicht aus, um Reparaturen zu finanzieren und regelmäßig Chlor zur Desinfektion zu kaufen. Das Nutzungsentgelt wäre nur dann ausreichend, wenn die Bevölkerung notwendige Reparaturen selbst durchführen und zumindest gelegentlich Chlor kostenlos zur Verfügung gestellt würde. In einem Fall (Quinua – *ficha* 16) beeinträchtigte ein institutioneller Konflikt die Nachhaltigkeit. Die Gemeindeverwaltung hatte sich geweigert, die Verantwortung für Betrieb und Instandhaltung an die dafür ausgebildete JASS zu übergeben, deren Engagement in der Folge nachließ.

6.4 Ergebnisse im Bereich Bewässerung

6.4.1 Relevanz der Projekte

Alle vier Projekte erwiesen sich als relevant, weil es sich um (sehr) arme Regionen handelte, Wasser der wichtigste limitierende Faktor in der Landwirtschaft war und zuvor Bewässerungsmethoden angewandt wurden, die die knappen Wasserressourcen nicht sparsam nutzten (Kanäle aus Lehm mit Sickerungsverlusten oder Überflutung der Felder).

6.4.2 Wirkungen der Projekte

Alle Projekte hatten (sehr) positive Wirkungen. Die mit Hilfe des FPA gebauten Kanäle ermöglichten die effizientere Nutzung des Wassers, dadurch eine intensivere Nutzung des Bodens und/oder die Ausdehnung der Felder mit der Folge höherer Erträge und Einkommen. Letzteres trug auch zur Ver-

besserung der Gesundheit bei. Schließlich wurde die Beteiligung durch die gemeinsame Planung, Durchführung und Nutzung der Kanäle gefördert.

6.4.3 Veränderung der Lebenssituation der Zielgruppen bezüglich der verschiedenen Armutsdimensionen

Trotz der erwähnten positiven Wirkungen waren die FPA-Projekte zu klein, um die Lebenssituation der Zielgruppen insgesamt zu verbessern. Zahlreiche weitere Faktoren spielten hier eine Rolle, die die Lebenssituation deutlich verbesserten (z. B. Morropón – *ficha* 18; Morochucos – *ficha* 20), unverändert ließen (z. B. Mutuypata – *ficha* 21) oder verschlechterten (z. B. Reque – *ficha* 19; Mutuypata – *ficha* 21).

6.4.4 Nachhaltigkeit der Projekte

Zum Zeitpunkt der Wirkungsanalyse waren alle vier Projekte funktionsfähig und entfalteten Wirkungen. In drei Projekten erschien die künftige Nachhaltigkeit bei Beachtung verschiedener Aspekte wahrscheinlich, in einem dagegen ohne grundlegende technische Veränderungen unwahrscheinlich (Mutuypata – *ficha* 21). Generell unterscheiden sich die Bedingungen der Nachhaltigkeit zwischen der Küstenregion und dem Andenhochland.

In der Küstenregion sind die Bedingungen einerseits günstig, weil die Nutzergruppen (*comités de regantes, juntas de usuarios*) auch schon vor dem Engagement des FPA existierten. Sie kümmern sich um den Betrieb und die Instandhaltung der Kanäle, erheben die Nutzungsentgelte (*tarifas*) und sorgen für die Fortbildung der Bauern. Andererseits stellt die Versalzung der Böden ein Problem dar. Es ist nicht den FPA-Projekten anzulasten, sondern auf den wasserintensiven Anbau von Zuckerrohr und Reis zurückzuführen. Auch in zwei FPA-Projekten wird das Wasser für den Anbau von Zuckerrohr (Reque – *ficha* 19) und Reis (Morropón – *ficha* 18) genutzt. Wenn die Versalzung generell zunimmt, beeinträchtigt dies die Nachhaltigkeit auch der FPA-Projekte.

Im Hochland sind die Bedingungen für die Nachhaltigkeit von Bewässerungsvorhaben schwieriger. Die Organisationsstrukturen der Bewässerung sind eher schwach und funktionieren häufig nur bezogen auf einen Kanal. Darüber hinaus scheint es nur wenig Fortbildung zu geben. In den FPA-

Projekten dauerte die Fortbildung nach Aussagen der Workshopteilnehmer nur ein bis zwei Tage und wurde als nicht ausreichend angesehen.

Ein weiteres Problem besteht in der häufigen Bewässerung durch Überflutung der Felder, die in Hanglagen zur Erosion der Böden führt. Dies ist auch in einem FPA-Projekt der Fall (Mutuaypata – *ficha* 21), wo laut Experten in fünf bis zehn Jahren die völlige Erosion droht, weil das Wasser aus dem vom FPA finanzierten horizontalen Kanal durch Überflutung über Steilhänge von bis zu 40 % Neigung geleitet wird. Hier wäre von vornherein eine andere, allerdings auch teurere Technik notwendig gewesen, nämlich Verteilung des Wassers aus dem Kanal durch vertikale Rohre und anschließende Beregnung (*aspersión*) der Hänge.

6.5 Anforderungen und Verfahren des FPA

In den zusätzlich zu den Workshops geführten Gesprächen wurden auch die Anforderungen und Verfahren des FPA erörtert. Allerdings wurden keine Gespräche in Gemeinden geführt, deren Projektanträge vom FPA abgelehnt worden waren. Insofern ist das Bild hier unvollständig.

Projektausschreibungen

Die Ausschreibung der FPA-Projekte und die anschließende Auswahl nach dem Wettbewerbsprinzip wurden von niemandem kritisch gesehen, nicht zuletzt weil dieses Verfahren in Peru verbreitet und bekannt ist.

Projektanträge

Die überwiegende Mehrheit der Gesprächspartner hielt die Projektanträge zwar für anspruchsvoll, der Aufwand sei aber gerechtfertigt gewesen und hätte überdies Lerneffekte gehabt, die die Beantragung von weiteren Projekten beim FPA oder anderen Institutionen erleichterten. Nur in zwei Fällen (Salas – *ficha* 2; Niepos – *ficha* 3) wurden die Anforderungen an die Anträge als zu hoch angesehen. In beiden Fällen handelte es sich um Anträge auf die erste Ausschreibung des FPA.

Strategische Allianzen

Die vom FPA geforderte Bildung von Allianzen und die Zusammenarbeit innerhalb der Allianzen wurden überwiegend positiv eingeschätzt, nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Lerneffekte, die die Zusammenarbeit auch mit anderen Institutionen erleichtert hätten. Nur in wenigen Fällen wurden Probleme bei der Koordinierung (Jesús de Nazareno; Los Morrochucos) oder dem Informationsfluss zwischen den Beteiligten (Llama; Huanta) berichtet. In Jesús de Nazareno spielte die große Zahl der Allianzmitglieder (zehn) eine Rolle.

Die Absicht des FPA, durch die Bildung von Allianzen die Handlungsfähigkeit auf lokaler Ebene auch über die FPA-Projekte hinaus zu stärken, hat sich zum Teil erfüllt. In der Hälfte der Fälle bestanden die Allianzen nur bis zur Fertigstellung der Projekte. In der anderen Hälfte hat sich die Zusammenarbeit der Beteiligten auch danach fortgesetzt (mehr zwischen den Gemeindeverwaltungen als zwischen diesen und den Bürgern).

Eigenbeiträge der Antragsteller zu den Projekten

Sie wurden in allen Fällen als angemessen beurteilt, sowohl bezüglich der Kapazitäten der Antragsteller als auch im Hinblick auf die Förderung der notwendigen Eigenverantwortung.

Generelle Zusammenarbeit mit dem FPA

Die Gesprächspartner, die an der Projekterstellung selbst beteiligt waren, äußerten sich fast ausnahmslos sehr positiv über die Zusammenarbeit mit dem FPA (harmonisch, gute Organisation, große Flexibilität des FPA). In einigen wenigen Fällen wurden Verzögerungen beim Informationsfluss oder bei Auszahlungen beklagt.

6.6 Erfahrungen mit MAPP: Reichweite und Grenzen der Methode

MAPP hat sich bei der Wirkungsanalyse des FPA praktisch (vertretbarer Zeitaufwand) und inhaltlich als anwendbar erwiesen. Es war möglich, der Multidimensionalität von Armut Rechnung zu tragen und Wirkungen differenziert zu erfassen: unmittelbare Wirkungen (z. B. Versorgung mit saube-

rem Trinkwasser) und Folgewirkungen (z. B. Verbesserung der Gesundheit), positive und negative sowie beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen. Die Teilnehmer der Workshops nahmen die Methode an, beteiligten sich mehrheitlich aktiv an den Gruppendiskussionen und beurteilten die Methode sehr positiv. Häufig äußerten sie auch Interesse an der Methode als solcher. Diese positive Einschätzung wurde wie folgt begründet:

- Die Methode erlaube die Unterscheidung zwischen Projekten und deren Wirkungen.
- Die Workshops hätten eine einfache Methode vermittelt, um die Situation in der Gemeinde zu erfassen und Bedarfe zu identifizieren. Dadurch sei es möglich, Projekte in strukturierterer Form zu priorisieren und zu planen und lokale Entwicklungsstrategien zu fördern.
- Workshops dieser Art stärkten die Bürgerbeteiligung und förderten Vorschläge von der Basis.
- Die Methode sei nützlich für gemeinschaftliches und demokratisches Lernen.

Die Anwendung von MAPP hat verschiedene Grenzen der Methode deutlich gemacht, die aus ihrer Natur resultieren und bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind.

- Die durch MAPP gewonnenen Informationen spiegelten die Erfahrungen der Zielgruppen wider. Sie waren wichtig, um auch indirekte oder nicht beabsichtigte Wirkungen zu erfassen. Andererseits enthielten die Informationen ein subjektives Element, da sie auf den Einschätzungen der Workshopteilnehmer beruhten. Diese Einschätzungen waren möglicherweise durch Erwartungen im Hinblick auf andere Ziele beeinflusst und wurden daher vielleicht zu positiv oder zu negativ geäußert. Zur Verringerung des subjektiven Elements war Triangulation, d. h. der Abgleich der in den Workshop erhaltenen Informationen mit Einschätzungen anderer Informationsträger und durch Ortsbegehungen, notwendig.
- Auf Grund des partizipativen Ansatzes und der Organisation von Gruppendiskussionen erzeugte MAPP Informationen, die von der Zusammensetzung der Gruppen und der Dynamik der Diskussionen abhingen. Um eine angemessene Gruppenzusammensetzung zu erreichen, hatte das Team in Abhängigkeit von den untersuchten Projekten verschiedene Kriterien festgelegt (Übersicht 5.2). Überdies wurden die Workshops

von peruanischen Expertinnen moderiert, die über Erfahrungen in der Arbeit mit den Zielgruppen verfügten und mit deren soziokulturellen Besonderheiten vertraut waren. Dennoch stellten die Gruppendiskussionen soziale Ereignisse dar, deren Dynamik von den Besonderheiten jedes einzelnen Falles beeinflusst wurde und die nicht in einheitlicher Weise gestaltet werden konnten. Deshalb müssen die Ergebnisse der Gruppendiskussionen als Annäherungen interpretiert werden.

- Die Workshops führten eher zu repräsentativen Ergebnissen, wenn die Teilnehmenden aus einer Gemeinde stammten. Wenn im umgekehrten Fall mehrere Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristika vertreten waren, bezogen sich die Diskussionen tendenziell auf verschiedene Lebenswirklichkeiten und erzeugten dadurch eine Vielfalt an Informationen. Um sie zu bewältigen und angemessen zu visualisieren, wurden zusätzliche Felder in die Matrizen eingefügt, die die Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden festhielten.
- Obwohl die Methode die Identifizierung positiver und negativer sowie beabsichtigter und nicht beabsichtigter Wirkungen erlaubte, war es nicht möglich, die Wirkungen zu messen und untereinander oder mit den Wirkungen anderer Maßnahmen quantitativ zu vergleichen. Deshalb kann die durch MAPP erzeugte Information nicht für quantitative (z. B. finanzielle) Planung verwendet werden. Andererseits haben partizipative Ansätze wie MAPP gegenüber strikt quantitativen Methoden den Vorteil, dass sie den sozialen Kontext einer Maßnahme erfassen und eher für gemeinsame Lernprozesse geeignet sind.

7 Der FPA aus systemischer Perspektive

7.1 Die kontroverse Diskussion über die bilateralen Gegenwertfonds

In Peru gab es zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung (2007) einschließlich des FPA sechs bilaterale Gegenwertfonds, von denen fünf auch derzeit (2012) tätig sind (Übersicht 7.1). Die meisten beruhen auf Schuldenumwandlungen, der *Fondo Perú-Francia* (1991–2007) und der *Fondo Perú-Japón* dagegen auf Schenkungen, aus deren Verkauf in Peru Gegenwertmittel gebildet wurden. Gemeinsam ist allen Fonds, dass sie eigene Or-

ganisationen darstellen, deren Aufsichtsorgane bilateral besetzt sind, d. h. aus Vertretern des jeweiligen Geberlandes und Perus bestehen. Es gab auch in der Vergangenheit Gegenwertfonds auf Grund von Schuldenumwandlungen (Schweiz, Spanien) oder Schenkungen (EU, Kanada), die ausgelaufen sind (Ortiz Roca et al. 2006, 15–16; Sierra 2004, 10–20).

Befürworter der Gegenwertfonds sind nicht nur die Geber, die diese Konstruktion zusammen mit der peruanischen Regierung gewählt haben, sondern auch die Zivilgesellschaft.³⁴ Sie sieht in ihnen ein innovatives Instrument und tritt sowohl generell (Ortiz Roca et al. 2006, 64) als auch im Falle des FPA³⁵ für die Fortführung ein. Argumente sind (neben der Forderung nach weiteren Schuldenerlassen) die Ausrichtung der Fonds und speziell des FPA auf direkte Armutsbekämpfung auf lokaler Ebene, die Einbindung lokaler und regionaler Regierungen sowie der Zivilgesellschaft in die Projektdurchführung, die Vertretung der Zivilgesellschaft in den Entscheidungsgremien mehrerer Gegenwertfonds sowie die „guten“ Organisationsstrukturen der Fonds (Ortiz Roca et al. 2006, 42, 63). Auch die Geschäftsführung des FPA sprach den Gegenwertfonds eine spezifische entwicklungspolitische Bedeutung zu.³⁶

Demgegenüber hat sich eine Untersuchung der deutschen Schuldenumwandlungen in Peru kritisch gegenüber dem FPA und zum Teil auch gegenüber den Gegenwertfonds generell geäußert und dabei folgende Argumente vorgetragen (Hochhuth 2006, 2, 8–11, 19), auf die anschließend eingegangen wird:

- Parallelstruktur: Der FPA und die Gegenwertfonds generell bewegten sich außerhalb des peruanischen Haushaltsrechts und außerhalb der Strukturen und Verfahren des Landes, stellten also eine Insellösung oder

34 In Peru die Entschuldungskampagne *Red Jubileo Perú* sowie die *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*, in Deutschland bezogen auf den FPA die Informationsstelle Peru e. V. Freiburg.

35 In diesem Sinne hatten sich der Vertreter der *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza* im *Comité Tripartito* des FPA gegenüber dem DIE und die Informationsstelle Peru e. V. (Freiburg) in Schreiben an das BMZ sowie an Abgeordnete des Deutschen Bundestages geäußert.

36 „Gegenwertfonds als Instrument der Schuldenumwandlung kommt insbesondere aufgrund der Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Projektvergabe im Wettbewerbsverfahren sowie der relativen Transparenz und Flexibilität ihrer Verfahren eine besondere Entwicklungswichtigkeit zu.“ (Blum 2006, 1)

Übersicht 7.1: Bilaterale Gegenwertfonds in Peru					
Fonds	Gründung	Laufzeit	Finanzvolumen (Mio.)	Sektoren	Leistungsstrukturen a) Aufsichtsorgan b) Direktoren c) Zivilgesellschaft
Fondo Perú-Alemania (FPA)	2002 2008* 2010*	2003–2008 2009–2013 2010–2015	US\$ 16,3** € 10 € 16,1	- Regierungsführung und Bürgerbeteiligung - Trinkwasser/Abwasser - Landwirtsch. Bewässerung	a) Binational b) Binational*** c) vertreten in a)
Fondo de las Américas (USA) (FONDAM)	1997 2008*	1997–2017 2009–2017	US\$ 39,5** US\$ 26,7**	- Umweltschutz - Entwicklung von Kindern - Trinkwasser/Abwasser - Tropenwald (ab 2009)	a) Binational b) Peruanisch c) Vertreten in a)
Fondo Perú-Francia	1991 2002*	1991–2007 2002–2010	US\$ 11 US\$ 5	- Bildung, Wasser, Umwelt - Ernährungssicherung - Kulturerbe (2002–2010)	a) Binational b) ? c)

Fonds	Gründung	Laufzeit	Finanzvolumen (Mio.)	Sektoren	Leistungsstrukturen a) Aufsichtsorgan b) Direktoren c) Zivilgesellschaft
Fondo Ítalo-Peruano (FIP)	2001 2007*	2001–2007 2007–2013	US\$ 116 US\$ 72	• Basisinfrastruktur • Kleingewerbeentwicklung • Indigene Gemeinden • Umweltschutz • <i>Governance/Participation</i>	a) Binational b) Binational*** c) Vertreten im <i>Comité Técnico</i>
Fondo Perú-España (FPE)	2006	offen	US\$ 11 + € 6,1	• Bildung	a) Binational b) Binacionales <i>Comité Técnico</i> c) Vertreten in a)
Fondo Perú-Japón	1993	offen	NS 291	• Multisektoral	a) Binational b) ? c) –
* Erneute Schuldenumwandlung mit weiteren Gegenwertmitteln ** Einschließlich Zinserträgen auf das Kapital *** Je ein peruanischer Kodirektor und ein Kodirektor aus dem Geberland					
Quelle: Homepages der Fonds					

Parallelstruktur dar. Die externen Budgets seien zwar flexibler als normale EZ-Instrumente, doch sei zu fragen, ob diese Parallelstrukturen tatsächlich wünschenswert seien. Anzustreben sei vielmehr eine Integration in nationale Strukturen.

- Fehlende Nachhaltigkeit: Der FPA und die anderen Gegenwertfonds seien nicht auf den langfristigen Erhalt der Mittel angelegt, die Fortführung hänge vielmehr von weiteren Zusagen der Geber ab. Die extra-budgetären Mittel und die bilaterale Konstruktion förderten nicht die *ownership* der peruanischen Regierung. Deren Interesse richte sich ohnehin primär auf die Senkung der Auslandsschuld, während die Bildung von Gegenwertfonds nur ein Nebenprodukt sei. Deswegen gebe es auch keine Bereitschaft der peruanischen Regierung, die geschaffenen Strukturen (Fonds) und die Projekte mit eigenen Mitteln weiterzuführen. Da der FPA und die anderen Gegenwertfonds nur verlorene Zuschüsse vergäben und keine zusätzlichen landeseigenen Ressourcen für die Weiterführung der Projekte mobilisierten, schafften sie keine langfristigen Strukturen.
- Kaum Koordinierung und Nutzung von Synergieeffekten der Gegenwertfonds.
- Keine Einbindung des FPA in langfristige peruanische Entwicklungsstrategien.³⁷
- Unklarheit bezüglich nachhaltiger struktureller Wirkungen des FPA, die zur Beseitigung der Ursachen von Armut beitragen.

7.2 FPA und Gegenwertfonds als Parallelstrukturen?

Die Frage der Parallelstruktur hat ein besonderes Gewicht, weil sie eng mit der Frage der Nachhaltigkeit zusammenhängt und weil sich die Geber in der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ von 2005 im Kapitel *alignment*

37 Demgegenüber wird die Eingliederung in die deutsche EZ-Strategie anerkannt (Hochhuth 2006, 10). Dies trifft auch zu. Wie in Kap. 1.2 erwähnt, war es eine Vorgabe für den FPA, dass er sich in die drei Schwerpunktbereiche der deutsch-peruanischen EZ einordnet. Bei der Projektdurchführung gab es verschiedene Kooperationen mit Organisationen der deutschen EZ: im Bereich Regierungsführung und Bürgerbeteiligung mit GTZ, InWEnt, DED, Hanns-Seidel-Stiftung, CIM, im Bereich Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung mit GTZ-PROAGUA (Blum 2006, 8; 2007, 8).

ausdrücklich dazu verpflichtet haben, Parallelstrukturen (*parallel project implementation units*, PIUs) zu vermeiden und stattdessen die Systeme der Partnerländer zu nutzen (Indikator 6 der Paris-Erklärung). Es ist zwar richtig, dass die 2007 in Peru existierenden Gegenwertfonds mit einer Ausnahme vor der Verabschiedung der Paris-Erklärung gegründet worden waren; allerdings wurden in mehreren Fällen auch nach 2005 weitere Gegenwertmittel aus neuen Schuldenumwandlungen in die Fonds eingestellt. Insofern ist die Paris-Erklärung schon ein zu berücksichtigender Referenzrahmen.

Ein näherer Blick auf den FPA und die anderen bilateralen Gegenwertfonds in Peru zeigt, dass sie im Sinne der Paris-Erklärung keine PIUs in Reinkultur sind (Übersicht 7.2), da sie nicht allein den Gebern unterstehen. Die Aufsichtsorgane sind binational mit Vertretern Perus und des Gebers besetzt. Den Vorsitz führt im FPA und in einigen anderen Fonds das peruanische Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF). Überdies ist die Leitung des FPA und einiger anderer Fonds ebenfalls binational mit zwei Kodirektoren besetzt. Im Falle des FPA wurde das Personal auch nicht von deutscher Seite, sondern von der paritätischen Leitung eingestellt.³⁸ Schließlich ist die peruanische Zivilgesellschaft in den Aufsichtsorganen des FPA und einiger anderer Fonds vertreten. Es handelt sich also nicht um reine Geberagenturen.

Übersicht 7.2: Definition der <i>parallel project implementation units</i> (PIUs)
• „(...) ‚parallel‘ refers to having been created outside existing country institutional structures.“ • „They are accountable to the external funding agencies rather than to the country implementing agencies (ministries, departments, agencies, etc.).“ • „Most of the professional staff are appointed by the donor.“ • „The salary of PIU personnel often exceeds that of civil-service personnel.“
Quelle: OECD (2007, 26)

Umgekehrt gilt allerdings auch, dass die Gegenwertfonds keine rein peruanischen Fonds sind, weil die Geber in ihren Aufsichtsorganen und z.T. auch Leitungsstrukturen vertreten sind. Und grundsätzlich bleibt festzustellen,

38 Dieser Aspekt wurde für die anderen Gegenwertfonds nicht geprüft. Auch die Frage der Gehaltsniveaus der Fonds im Vergleich zu peruanischen Fonds bleibt hier ausgeklammert.

dass der FPA und die anderen Gegenwertfonds eigene Einrichtungen neben den in Peru existierenden Fonds und Programmen darstellen. Dass die Bildung von Gegenwertmitteln nicht automatisch separate institutionelle Strukturen verlangt, lässt sich daraus ersehen, dass die Gegenwertmittel aus den deutsch-peruanischen Schuldenumwandlungen im Zeitraum 1997–2005 wie erwähnt in neun von zehn Fällen in bestehende peruanische Fonds und Programme eingestellt wurden. Die Frage ist daher, wie der Verzicht auf die Kanalisierung der Gegenwertmittel über peruanische Strukturen zu bewerten ist. Hier vertreten das peruanische Wirtschafts- und Finanzministerium (MEF) und die Zivilgesellschaft eine eindeutige Position.

Das MEF räumt offen ein,³⁹ dass der FPA eine Parallelstruktur außerhalb des nationalen Haushaltes, nationaler Strukturen (Fonds) und nationaler Verfahren (*Sistema Nacional de Inversión Pública*, SNIP)⁴⁰ darstellt, sieht darin aber nicht nur kein Problem, sondern im Gegenteil einen Vorteil, weil das bisherige Erfolgsgeheimnis des FPA gerade in dieser Parallelität bestanden habe. (i) Würden die Gegenwertmittel durch den nationalen Haushalt geleitet, würden der Politisierung Tür und Tor geöffnet. (ii) Nationale Fonds seien extrem bürokratisch, langwierig⁴¹ und korruptionsanfällig. (iii) Der FPA könne, da nicht dem SNIP unterworfen, sehr viel schneller arbeiten als nationale Fonds. (iv) Die strukturelle Reform nationaler Strukturen und Verfahren hin zu deutlich verbesserter Effizienz und Wirksamkeit dauere eine Generation. So lange wolle man nicht warten, wenn es um direkte Armutsbekämpfung gehe und über den Mechanismus Schuldenumwandlung – Gegenwertmittel die Chance bestehe, einen bilateralen Fonds zu schaffen, der mit einem schlanken Apparat außerhalb nationaler Strukturen und Verfahren und unter Beteiligung des externen Gebers (hier Deutschland) sowie der peruanischen Zivilgesellschaft im Aufsichtsorgan (die beide das Korruptionsrisiko verringerten) effizient und wirksam arbeitet. Auch

39 Interview mit der für den FPA zuständigen Abteilungsleiterin des MEF und Vorsitzenden des *Comité Tripartito* am 24.2.2009.

40 Der FPA orientiert sich nach eigenen Aussagen am SNIP, übernimmt es jedoch nicht vollständig, um angesichts der Kleinheit der Projekte mehr Flexibilität bei der Vorbereitung und Durchführung zu haben.

41 Als ein Beleg dafür wurde der nationale *Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social* (FONCODES) genannt, der 2003 mit der Durchführung eines Programms zur Gemeindeförderung beauftragt worden war, das u. a. mit Gegenwertmitteln aus einer früheren Schuldenumwandlung durch Deutschland finanziert wird. Die tatsächliche Durchführung begann erst im Dezember 2008.

die Zivilgesellschaft in Gestalt der peruanischen Entschuldungskampagne (*Red Jubileo Perú*) setzt sich für Schuldenumwandlungen mit der Bildung von Gegenwertmitteln ein, wenn verschiedene Kriterien erfüllt sind, u. a. wenn die Mittel nicht (!) in den nationalen Haushalt fließen (Angst vor Politisierung).⁴²

Die peruanischen Partner wollen also im Interesse von Effizienz und rascher Wirksamkeit keine Integration in nationale Strukturen und Verfahren, denen sie misstrauen, sondern eine institutionelle Parallelität, die den Vertretern der peruanischen Regierung und Zivilgesellschaft gleichwohl die Mitbestimmung sichert. Dies ist kurz- und mittelfristig zwar eine nachvollziehbare Lösung, wenn die nationalen Strukturen und Verfahren tatsächlich auf Grund von Politisierung und Korruptionsanfälligkeit so wenig effizient und wirksam sind wie behauptet. Längerfristig betrachtet ist diese Position jedoch problematisch, einmal für Peru, das an leistungsfähigen nationalen Entwicklungsinstitutionen interessiert sein müsste, zum anderen für die Geber, die sich spätestens seit der Paris-Erklärung dazu bekannt haben, mit ihrer EZ die Strukturen der Partner zu nutzen und zu stärken, anstatt eigene Strukturen zu schaffen.

Die Geber und auch die peruanische Seite könnten einwenden, dass die bilateralen Gegenwertfonds die falschen Objekte für Forderungen nach nachhaltiger Stärkung der Partnerstrukturen seien, weil sie auf Grund ihrer Zweckbestimmung ohnehin nur Einrichtungen auf Zeit sind. Nach dieser Logik wäre es richtig, die möglichst hohe Effizienz und Wirksamkeit der Fonds während ihrer begrenzten Laufzeit in den Vordergrund zu stellen. Eine solche Argumentation ist jedoch nur teilweise richtig. Wichtig in diesem Zusammenhang ist nämlich die Frage der Nachhaltigkeit der Fonds, die sich nicht nur auf ihre eigene Lebensdauer, sondern auch auf ihre strukturellen Wirkungen bezieht.

7.3 Nachhaltigkeit des FPA und der Gegenwertfonds?

Der FPA und auch die anderen Gegenwertfonds sind keine revolving-fonds, deren Mittel ausgeliehen und zurückgezahlt werden. Die Mittel der Fonds werden als Zuschüsse vergeben, so dass die Fonds mit der Erschöpfung ihrer Mittel enden, es sei denn ihnen werden neue Gegenwertmittel

42 Interview mit Vertretern von *Red Jubileo Perú* am 2.3.2009.

zugeführt. Die Fortführung hängt damit in der Tat von neuen Zusagen der Geber (Schuldenumwandlungen oder Schenkungen) ab. Dieser Sachverhalt gilt jedoch im Grunde für die EZ generell; auch ihre Fortführung hängt von neuen Zusagen der Geber ab.

Relevanter ist ein anderer Aspekt der einleitend referierten Kritik: die mangelnde Bereitschaft der peruanischen Regierung, die Fonds und Projekte mit eigenen Mitteln weiterzuführen. Es ist ein Grundsatz der EZ, dass die Partner die von Gebern unterstützten Strukturen, Projekte und Programme im Interesse der Nachhaltigkeit nach dem Rückzug der Geber weiterführen, solange es für die Entwicklung der Partnerländer notwendig ist. Diese Bereitschaft war im Falle der bilateralen Gegenwertfonds in Peru bisher nicht gegeben. In der Vergangenheit sind mehrere Gegenwertfonds ersatzlos ausgelaufen. Beim FPA zeichnete sich 2008 die Schließung ab, als die Mittel der ersten Phase erschöpft waren, bevor dann auf Grund einer neuen Schuldenumwandlung dem Fonds neue Gegenwertmittel zugeführt wurden.

Rechtlich hat die peruanische Regierung allerdings nicht die Option, die Fonds nach Auslaufen der Gegenwertmittel mit regulären Hausmitteln auszustatten und ansonsten einfach wie zuvor fortzuführen. Erstens würden die Fonds dann dem Haushaltsrecht und der parlamentarischen Befassung (d. h. aus der Sicht von MEF und Zivilgesellschaft der Politisierung) unterliegen, zweitens gäbe es keine bilaterale Konstruktion mehr (die aus Sicht von MEF und Zivilgesellschaft einen Schutz vor Korruption bildet). Die Fortführung der Fonds mit rein nationalen Mitteln würde also faktisch bedeuten, die vormals bilateralen Fonds entweder in nationale Fonds umzuwandeln oder in bestehende nationale Fonds zu integrieren *und* gleichzeitig die Effizienz und Wirksamkeit der vorigen bilateralen Fonds zu gewährleisten. Beides scheint jedoch für das peruanische Wirtschafts- und Finanzministerium und die peruanische Zivilgesellschaft zumindest kurz- und mittelfristig wenig aussichtsreich zu sein, sodass die Nachhaltigkeit der bilateralen Fonds im Sinne ihrer Fortführung durch die Partnerseite tatsächlich nicht gegeben ist.

Hierin liegt aus systemischer Perspektive ein wesentlicher Nachteil des FPA und der anderen Gegenwertfonds vor, der nur noch abgemildert werden kann. Wenn sich Geber und Partner schon entschlossen haben, die Gegenwertmittel in bilaterale Fonds statt in nationale Fonds einzustellen, sollte im Interesse der Nachhaltigkeit erwartet werden, dass die Erfahrungen, die mit der Konstruktion und den Verfahren der bilateralen Fonds gesammelt wurden, systematisch für die Steigerung der Effizienz und Wirksamkeit der

nationalen Fonds genutzt werden. Die bilateralen Gegenwertfonds könnten dazu durch Erfahrungsaustausch und gemeinsames Lernen beitragen.⁴³ Entscheidend ist jedoch das politische Engagement der peruanischen Regierung (d. h. der Ministerien, die in den Aufsichtsgremien der Gegenwertfonds vertreten sind) und der peruanischen Zivilgesellschaft, sich für den Erfahrungstransfer und die Verbesserung der nationalen Fonds einzusetzen, wo sie Defizite aufweisen. Nach den erwähnten Interviews im MEF und mit *Red Jubileo Perú* scheint diese Bereitschaft nicht sehr ausgeprägt zu sein.

7.4 Kaum Koordinierung und Synergieeffekte der Gegenwertfonds?

Diese Feststellung trifft zu. Der Vergleich der bilateralen Gegenwertfonds in Peru (Übersicht 7.1) zeigt zum Teil deutliche Unterschiede in Bezug auf Gründungsjahre, Laufzeiten und sektorale Schwerpunkte. Diese Diversität bedeutet einerseits, dass es kaum Doppelarbeit gibt, setzt andererseits aber der Zusammenarbeit auch Grenzen. Die praktischen Erfahrungen illustrieren dies. Im Fall des FPA gab es nur eine Zusammenarbeit mit einem anderen bilateralen Gegenwertfonds, dem *Fondo Perú-Japón*, in einem Projekt der ländlichen Stromversorgung (Salas – *ficha 2*).⁴⁴

Gleichwohl hätte die Chance für einen intensiven Austausch der Gegenwertfonds untereinander und mit nationalen Fonds bestanden, die aber offenbar nicht hinreichend genutzt wurde. Das 2004 gegründete Netzwerk REDINFOC (*Red de Información de Fondos y de Organizaciones Cooperantes del Perú*), in dem sich vier bilaterale Gegenwertfonds (FPA, FON-

43 Der FPA hat sich nach eigenen Aussagen mehrfach an Veranstaltungen mit nationalen Fonds beteiligt; Informationen darüber, welchen Nutzen Letztere daraus gezogen haben, liegen jedoch nicht vor. Hervorzuheben ist, dass der FPA gegen Ende seiner ersten Phase seine Erfahrungen in den drei Interventionsbereichen ausführlich dokumentiert hat (FPA 2006a, 2006b, 2006c, 2007b). Das 2004 von mehreren Gegenwertfonds und nationalen Fonds gebildete Netzwerk REDINFOC (siehe Kap. 7.4) hatte sich u. a. den Erfahrungsaustausch mit nationalen Fonds und die Verbesserung der gemeinsamen Arbeit vorgenommen, jedoch offenbar kaum umgesetzt (Ortiz Roca et al. 2006, 45).

44 Dass es zu dieser Zusammenarbeit kam, lag auch daran, dass es sich um ein untypisches Projekt des FPA handelte. Er finanzierte einerseits eine Projektstudie zur lokalen Stromversorgung (die man als Beitrag zur lokalen Entwicklungsplanung auffassen kann, wie sie der FPA in seinem ersten Interventionsbereich fördert), andererseits aber auch einen Teil der Stromleitung, obwohl Elektrifizierung nicht zu den Sektoren des FPA gehörte.

DAM, *Fondo Perú-España*, *Fondo Perú-Japón*) und sechs nationale Fonds zusammengeschlossen hatten, kam trotz seiner ehrgeizigen Zielsetzung⁴⁵ über gelegentlichen Informationsaustausch nicht hinaus (Ortiz Roca et al. 2006, 45). Es ist unklar, inwieweit es noch aktiv ist (seine Internetseite ist nicht mehr verfügbar).

7.5 Keine Einbindung des FPA in langfristige peruanische Entwicklungsstrategien?

Diese Kritik ist unbegründet. Kap. 2.2 hat unter dem Stichwort der entwicklungspolitischen Relevanz des FPA im peruanischen Kontext im Einzelnen aufgezeigt, dass er sich sowohl bezüglich seines Oberziels als auch in Bezug auf seine Projektziele in den drei Interventionsbereichen eindeutig in die peruanischen Entwicklungsstrategien einordnet.

7.6 Unklarheit bezüglich nachhaltiger struktureller Wirkungen des FPA?

Dieser Punkt wurde mit fehlenden ausführlichen Projektevaluierungen begründet (Hochhuth 2006, 11). Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt jedoch, dass der FPA durchaus verschiedene Beiträge zur Stärkung nationaler Strukturen und Verfahren geleistet hat, wobei man die Kleinheit seiner Projekte berücksichtigen muss.

- Der FPA hat die strategische und partizipative Planung auf lokaler und regionaler Ebene durch Förderung von Entwicklungsplänen und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in ihre Erarbeitung unterstützt. Im Zuge der Dezentralisierung in Peru sind Kommunen und Regionen verpflichtet, Entwicklungspläne vorzulegen.

45 Laut seiner früheren Internetseite (www.redinfoc.org.pe) bestand das Hauptziel darin, gemeinsam eine größere Wirkung der Projekte zu erzielen und den Ressourceneinsatz zu optimieren. Spezifische Ziele waren u. a.: (i) Zusammenstellung vertraulicher Informationen über Qualität, Seriosität und Transparenz von Projektantragstellern; (ii) Verbesserung der Leitlinien und Förderungskriterien der Mitglieder im Hinblick auf Synergien und Schwerpunktbildung; (iii) Bildung strategischer Allianzen für Projekte mit großen Wirkungen; (iv) Förderung des Austausches über Planungs-, Monitoring- und Evaluierungsinstrumente; (v) Organisation von Veranstaltungen der Mitglieder untereinander und mit der Zivilgesellschaft.

- Der FPA hat lokale Verwaltungen durch Fortbildung und technische Ausstattung unterstützt (allerdings nicht immer nachhaltig, wie einzelne Projekte gezeigt haben, in denen das ausgebildete Personal nach Kommunalwahlen ausgetauscht wurde und Unterrichtsmaterialien der neuen Verwaltung nicht übergeben wurden).
- Ein wichtiges Thema der vom FPA durchgeführten Fortbildungen war das SNIP, das obligatorisch für die Beantragung und Durchführung größerer Investitionsprojekte ist.
- Der FPA hat die Bürgerbeteiligung durch Sensibilisierung, Fortbildung, Einbeziehung in die Erarbeitung lokaler Entwicklungspläne und die Bildung von Bürgerkomitees (*comités de vigilancia*) gefördert.
- Der FPA hat die Bildung strategischer Allianzen aus Lokalverwaltungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und weiteren betroffenen Akteuren zur Bedingung für Projektanträge gemacht und dadurch die Handlungsfähigkeit gestärkt. Wie erwähnt haben die gebildeten Allianzen in der Hälfte der untersuchten FPA-Projekte ihre Arbeit auch nach Abschluss der Projekte fortgesetzt.
- Der FPA hat die Mitverantwortung der Zielgruppen durch die geforderten Eigenbeiträge der Nutzer bei der Projektdurchführung und die Übertragung der Verantwortung für Betrieb und Instandhaltung der Projekte auf Organisationen der Nutzer gefördert. Wo solche Organisationen in Gestalt von *juntas administradoras de servicios de saneamiento* (JASS) und *comités de regantes* bereits existierten, hat der FPA die Verantwortung auf diese übertragen und damit bestehende Strukturen genutzt; wo noch keine Nutzerorganisationen bestanden, war die Bildung Voraussetzung für die Projektbewilligung.

7.7 Fazit

Folgt man der Argumentation des Wirtschafts- und Finanzministeriums (MEF) sowie der Zivilgesellschaft in Peru, aber auch der Geber, die sich für die Kanalisierung von Gegenwertmitteln über bilaterale Fonds entschieden haben, so besteht ein Zielkonflikt zwischen rascher Effizienz und Wirksamkeit der Gegenwertfonds einerseits und der Stärkung nationaler Fonds andererseits, die möglich wäre, wenn die Gegenwertmittel über sie geleitet würden, denen man aber die gleiche Effizienz und Wirksamkeit allenfalls

langfristig zutraut. Aus dieser Perspektive erscheint die Parallelität des FPA und der anderen Gegenwertfonds nicht als Konzession, sondern als Erfolgsfaktor.

Damit wird jedoch in Kauf genommen, dass die Gegenwertmittel kaum systemische Wirkungen innerhalb der nationalen Fonds und Verfahren entfalten. Solche Wirkungen könnten auch über die Lebensdauer der Gegenwertfonds hinaus zum Tragen kommen. Die Nachhaltigkeit der bilateralen Fonds ist also in doppeltem Sinne begrenzt: Sie laufen nach Erschöpfung ihrer Mittel aus und haben auf Grund ihrer Parallelität die vorhandenen nationalen Fonds kaum gestärkt.

Dieses Versäumnis lässt sich nur noch eingeschränkt korrigieren. Die Zeit für neue Schuldenumwandlungen (und Schenkungen), deren Gegenwertmittel nationalen Fonds zugeführt werden könnten, geht in Peru dem Ende zu, da der Spielraum für weitere Umschuldungen schrumpft und die makroökonomische Situation eher günstig ist. Um unter diesen Umständen einen Beitrag zur Stärkung der nationalen Fonds und Verfahren zu leisten, sollten die bestehenden Gegenwertfonds ihre Erfahrungen in Bezug auf Effizienz und Wirksamkeit dokumentieren, wie das der FPA gegen Ende seiner ersten Phase ausführlich getan hat, im Hinblick auf *best practices* auswerten und in einem intensiven Dialog mit nationalen Fonds weitergeben.

Literaturverzeichnis

- Baker, Judy* (2000): Evaluating the impact of development projects on poverty : a handbook for practitioners, Washington, DC: World Bank
- Blum, V.* (2006): Deutsch-Peruanischer Gegenwertfonds : Jahresbericht 2005, Lima, mimeo
- (2007): Deutsch-Peruanischer Gegenwertfonds : Jahresbericht 2006, Lima, mimeo
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe : Aktionsprogramm 2015 : Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn (BMZ Materialien 106)
- (2002): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn (BMZ Spezial 52)
- (2006a): Länderkonzept Peru, Bonn, mimeo
- (2006b): Sektorkonzept Wasser, Bonn, Berlin (BMZ Konzepte 143)
- (2006c): Der Wassersektor in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn, Berlin (BMZ Materialien 154)
- (2006d): Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit : Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen, Bonn, mimeo
- (2009): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn, Berlin (BMZ Konzepte 172)
- Brendel, C.* (2005): Gutachten zur Anwendung und Bewertung methodischer Ansätze zur MDG-orientierten Wirkungsanalyse und Berichterstattung von deutschen EZ-Maßnahmen am Beispiel Tansanias, Bonn, mimeo
- Calderón Cockburn, J.* (2004): Agua y saneamiento : el caso del Perú rural : informe final, Lima, Intermediate Technology Development Group
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)* (2008, 2009, 2010): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2008, 2009, 2010, Santiago de Chile
- CND (Consejo Nacional de Descentralización)* (2006): Plan estratégico del proceso de descentralización 2007–2011, Lima
- CTM (Comité Técnico Multisectorial)* (2004): Estrategia nacional para la gestión de los recursos hídricos continentales del Perú, Lima

- Defensoría del Pueblo* (2009): Hacia una descentralización al servicio de las personas : recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales, Lima (Serie Informes Defensoriales Informe 141)
- FPA (Fondo Contravalor Perú-Alemania)* (2006a): Fomentando la democracia y la descentralización : resultados de las convocatorias de apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática, Lima
- (2006b): Agua potable y saneamiento : sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima
 - (2006c): Planificación y ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento : procedimientos, Lima, mimeo
 - (2007a): Memoria 2003–2007, Lima
 - (2007b): Infraestructura de riego : sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura de riego, Lima
- Hochhuth, S.* (2006): Länderstudie Peru zur FZ-Schuldenumwandlung, Bonn: DIE, mimeo
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)* (2008): La pobreza en el Perú en el año 2007 : informe técnico, Lima
- Marggraff, K. / K. Posse* (2006): Neue Impulse für die Evaluierung, in: *eins Entwicklungspolitik* 10 (9), 41–43
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento)* (2006a): Plan nacional de saneamiento 2006–2015 : Agua es Vida, Lima
- (2006b): Programa agua para todos : presentación a la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, Lima, mimeo
- Neubert, S.* (1999): Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten : Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluierungspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, Köln: Weltforum-Verlag
- (2004a): Wirkungsanalysen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind machbar, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 4/2004)
 - (2004b): Akteurszentrierte Wirkungsanalyse : Konzeptionelle Überlegungen und Scaling up für die Verwaltungszusammenarbeit, in: K. Simon (Hrsg.), *Verwaltungen, Experten und Bürger im Reformprozess*, Baden-Baden: Nomos, 133–156

- Neubert, S. et al.* (2000): Armutsmindernde Wirkungen des Ressourcenmanagementprojekts PATECORE in Burkina Faso, Berlin: DIE (Berichte und Gutachten 3/2000)
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)* (2002): Glossary of key terms in evaluation and results-based-management, Paris
- (2007): 2006 Survey on monitoring the Paris Declaration : overview of the results, Paris
- (2009): Glossary of key terms in evaluation and results-based management, Paris
- Ortiz Roca, H. et al.* (2006): Informe : seguimiento de los fondos de contravalor de conversión de deuda externa pública en inversión social, Lima: Red Jubileo Perú (Serie Observatorio de la Deuda 1)
- Participa Perú* (2006): Un vistazo al plan de transferencias 2006–2010, Lima
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros)* (2009): Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2009, in: *El Peruano – Normas Legales*, 24.7.2009, 399517–399545
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) / CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales)* (2008): Marco social multianual 2009–2011, Lima
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)* (2006): Informe sobre desarrollo humano : Perú 2006 : hacia una descentralización con ciudadanía, Lima
- Schmidt Machado, J.* (2001): Relatório : oficina de planejamento : parte I diagnóstico, realizado em Tatajuba, Fortaleza: Prorenda Rural Ceará, mimeo
- Schönhuth, M. / U. Kievelitz* (1993): Partizipative Erhebungs- und Planungsmethoden in der Entwicklungszusammenarbeit – Rapid Rural Appraisal, Participatory Appraisal : Eine kommentierte Einführung, Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Schriftenreihe 233)
- Sen, A.* (1999): Development as freedom, Oxford: Oxford University Press
- Sierra, J. C.* (2004): Informe final del taller „Criterios, estrategia y mecanismos de canje de deuda por inversión en educación”, Lima, mimeo
- SLE (Seminar für ländliche Entwicklung)* (2005): Wirkungen im Fokus : Konzeptionelle und methodische Ansätze zur Wirkungsorientierung des Deutschen Entwicklungsdienstes im Kontext von Armutsminderung und Konflikttransformation, Berlin

- Thilo-Körner, M.* (2004): Wirkungsanalyse von Wasservorhaben in der Durchführungsphase : Teilgutachten im Rahmen des Forschungsprojekts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung „Wasser und Armut“ : Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der Millennium Development Goals, Bonn, mimeo
- UN (United Nations)* (2000): United Nations Millennium Declaration, New York City, NY (A/55/L.2)
- World Bank* (2002): National rural water supply and sanitation project, Washington, DC (P065256)
- (2009): Country partnership strategy progress report for the Republic of Peru for the period FY07-FY09, Washington, DC (Report 46944-PE)

Anhänge

Anhang 1: Ergebnisse der Wirkungsanalyse – Synopse*

Projekt-nummer	Fertigstellung	Zweck	Bisherige Wirkungen**	Nachhaltigkeit	
				Bisher**	Künftig
Interventionsbereich 1: Lokale Regierungsführung und Bürgerbeteiligung					
L1C2 045	12/2005	Erarbeitung des städtischen Flächennutzungs- und Entwicklungsplans für die Verwaltung der Distrikte Llama, Huambos und Sexi (Cajamarca)	Positiv (Llama; keine Angaben zu Huambos und Sexi)	Ja (Llama; keine Angaben: Huambos, Sexi)	Keine Angaben
L1C1 020 COFI 006	07/2004 12/2005	Studie zur Elektrifizierung der Ortschaft Salas (Lambayeque) Stromleitung S.E. La Viña – Salas (Lambayeque)	Sehr positiv (Lebenssituation) / fast keine (Agroindustrie)	Ja (Lebenssituation) / nein (Agroindustrie)	Sehr wahrscheinlich (Lebenssituation) / unsicher (Agroindustrie)
L1C1 055	11/2005	Untersuchung der Umweltwirkungen der landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen, städtischen und bergbaulichen Aktivitäten in der Cuenca del Río Zaña (Lambayeque–Cajamarca)	Sehr positiv	Ja	Sehr wahrscheinlich
L1C2 054	01/2006	Strategischer Plan zur Tourismusentwicklung im Departamento Huancavelica	Positiv	Ja	Sehr wahrscheinlich

L1C2 061	11/2005	Einrichtung und Stärkung der Umweltabteilung in der MD de Tambogrande (Piura)	Fast keine	Nein	Sehr unsicher
L1C2 075	12/2005	Stärkung der Lokalverwaltung im Bereich Umweltschutz und Einkommensschaffung durch Förderung des Tourismus in Llacanora (Cajamarca)	Positiv (Tourismus) / sehr geringe (Abfallbeseitigung)	Mittelmäßig (Tourismus) / begrenzt (Abfallbeseitigung)	Unsicher (Tourismus) / unsicher (Abfallbeseitigung)
L1C2 040	11/2005	Stärkung der Managementkapazität zur Entwicklung des Verbandes der Stadtverwaltungen im Valle de la Leche (Lambayeque)	Positiv	Ja	Wahrscheinlich
L1C1 107	11/2004	Stärkung der Kapazitäten der Stadtverwaltung zur Formulierung von Projekten für Investitionen in eine gesunde Umwelt in der Provinz Ferreñafe (I) (Lambayeque)	Positiv	Ja	Unsicher (Fortbildungen) / wahrscheinlich (Vereinigungen)
L1C2 030	12/2005	Abgestimmte partizipative Planung als Instrument zur Verbesserung der städtischen Verwaltung in der Provinz Ferreñafe (II) (Lambayeque)	Noch wenige (mehr Zeit erforderlich)	Ja	Unsicher
L1C1 082	11/2004	Verbesserung der Managementkapazitäten für die lokale Entwicklung in den Distrikten der Provinz Huamanga – Jesús de Nazareno (Ayacucho)	Sehr positiv	Ja	Wahrscheinlich

L1C2 070	12/2005	Stärkung der Managementkapazitäten bezüglich der Stadtreinigung in Acobamba (Huancavelica)	Positiv	Ja	Unsicher
L1C1 117	10/2004	„Beteiligen wir uns“ – Stärkung der Wachsamkeit der Bürger (<i>vigilancia ciudadana</i>) in Huanta (Ayacucho – Huancavelica)	Positiv	Ja	Wahrscheinlich (bei kontinuierlicher Fortbildung)
Interventionsbereich 2: Trinkwasserversorgung/Abwasserentsorgung					
L2C1 069	07/2005	Trinkwasserversorgung und Verbesserung der Abwasserentsorgung in der Siedlung Cerro Escute – Pacora (Lambayeque)	Positiv (aber sehr unregelmäßig)	Begrenzt	Wahrscheinlich (bei neuer Projektkomponente) / sehr unsicher (ohne neue Projektkomponente)
L2C1 031	08/2005	Bau von Trinkwasseranlagen und Latrinen in den Siedlungen El Lirio, Nuevo Triunfo und La Esmeralda (Cajamarca)	Sehr positiv	Ja	Sehr wahrscheinlich (vorausgesetzt die JASS arbeitet gut)
L2C1 072	08/2005	Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung für die Siedlungen Los Bances y Trapiche de Bronce – MD de Tucume (Lambayeque)	Sehr positiv	Ja	Wahrscheinlich

L2C1 067	04/2006	Bau der Aufbereitungsanlage für Trinkwasser, Verbesserung und Erweiterung der Trinkwasser- und Abwassernetze in Quinua (Ayacucho)	Positiv (Trinkwasser) / negativ (Abwasserentsorgung)	Ja (Trinkwasser) / nein (Abwasser)	Unsicher (Trinkwasser) / sehr unsicher (Abwasser)
L2C1 001	07/2005	Abwasserentsorgung in Chaca (Ayacucho)	Sehr positiv	Ja	Sehr wahrscheinlich (vorausgesetzt die JASS arbeitet gut)
Interventionsbereich 3: Bewässerung					
L2C2 047	01/2005	Rehabilitierung und Verbesserung des Bewässerungssystems Piedra el Toro – Moropón (Piura)	Sehr positiv	Ja	Sehr wahrscheinlich (vorausgesetzt die noch geringe Versalzung nimmt nicht zu)
L2C2 038	07/2005	Verbesserung des Leitungskanals in Reque, Abschnitt 1.516 km (Lambayeque)	Sehr positiv	Ja	Wahrscheinlich
L2C2 026	12/2005	Erweiterung des Bewässerungskanals Illacocha – Vizchayocc (Ayacucho)	Sehr positiv	Ja	Wahrscheinlich
L2C2 009	11/2005	Ersatz und Bau des Bewässerungskanals mit Röhren in Mutypata – Colcabamba (Huancavelica)	Positiv	Ja	Nein (ohne Veränderung des Bewässerungssystems und Einführung von Tarifen)
* Da alle Projekte relevant waren (siehe Anhang 2), gibt es keine Spalte für die Relevanz. **Bis zum Zeitpunkt der Untersuchung (März 2007)					

Anhang 2: Ergebnisse der Wirkungsanalyse der 21 untersuchten Projekte

Ficha 1: Resumen del proyecto L1C2045 en Llama* <i>“Formulación del plan de desarrollo urbano territorial para la gestión y organización en los distritos de Llama, Huambos y Sexi” (Cajamarca)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: 1.6.2005 – 15.12.2005 Aporte del FPA: S/. 126,299; costo total: S/. 181,309 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Llama Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Propósito, objetivos específicos, componentes y productos [0]	<u>Propósito:</u> - Los gobiernos distritales de Llama, Huambos y Sexi han fortalecido las capacidades de gestión y organización urbano-territorial. <u>Objetivos específicos y componentes:</u> - Promover instrumentos de planificación para la gestión urbano-territorial a corto, mediano y largo plazo. - Mejorar los conocimientos sobre la normatividad urbanística específica. - Promover mecanismos de gestión urbana participativa. <u>Productos:</u> 3 planes de desarrollo urbano-territorial; levantamiento de la información físico-espacial; talleres de diagnóstico y validación; diagnóstico urbano-territorial completado; propuesta urbano-territorial concluida; 3 inventarios físicos; software de control urbano.
2. Pertinencia	Confirmada Antes del proyecto del FPA no había ninguna planificación urbana. La municipalidad no sabía utilizar sus recursos financieros (provenientes del canon minero) adecuadamente por falta de capaci-

	dades. Además la comunidad carecía de datos sistemáticos para planificar y ejecutar proyectos [IV]. • Anteriormente había poca participación ciudadana en la ejecución de obras y proyectos [IV].
3. Impacto hasta ahora	<i>Positivo (Llama; no hay información acerca de Huambos y Sexi)</i> <i>[La valoración se refiere principalmente a Llama porque los 16 participantes del taller eran todos de este distrito. Huambos y Sexi no estaban representados. La información con respecto a Huambos se basa en la entrevista con el alcalde de la MD de Huambos.]</i> Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matriz 3]. El proyecto es apreciado por la población [III]. Los participantes calificaron de positivos los impactos del proyecto en 7 áreas [I, matriz 4]: • Agua potable (debido a un proyecto de agua potable ejecutado en base al plan de desarrollo urbano-territorial elaborado con el apoyo del FPA), • Salud (debido a la ampliación de la posta médica en la municipalidad efectuada en base al plan de desarrollo urbano-territorial), • Vivienda (construcción de unos edificios de viviendas como consecuencia del plan de desarrollo urbano-territorial), • Medio ambiente (debido a la planificación y creación de parques urbanos), • Capacitación técnica (funcionarios de la municipalidad y miembros de la sociedad civil participaron en las capacitaciones proporcionadas por el proyecto del FPA), • Participación ciudadana (debido a la participación en el proyecto), • Gestión municipal (debido al mejoramiento de la planificación).

	La alianza estratégica formada para la solicitud del proyecto cesó de existir después del cierre del proyecto [II] [III]. Comentarios con respecto a la MD de Huambos [II]: (i) No desempeñó un gran papel en la alianza estratégica. El actor más importante en todo el ciclo del proyecto fue la MD de Llama aunque el plan de desarrollo urbano-territorial se elaboró en Huambos. (ii) Aunque el plan de desarrollo elaborado con el apoyo del FPA puede servir de base para solicitar proyectos financiados por el estado peruano, todavía no ha sido utilizado para tal efecto. (iii) Mientras que la capacitación se realizó, el software para manejar el catastro no fue instalado en las computadoras de la municipalidad. Por eso las normas elaboradas por el proyecto del FPA no se pueden utilizar.
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en 5 aspectos: (i) agua potable, (ii) salud, (iii) vivienda, (iv) medio ambiente, (v) participación ciudadana. Sin embargo esos mejoramientos no fueron atribuidos primordialmente al proyecto del FPA sino a otros factores (p.ej. al presupuesto participativo) y a fondos estatales (p.ej. FONCODES). • La situación general no ha cambiado en dos 2 aspectos: (i) capacitación técnica, (ii) gestión municipal [I].
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible (Llama; no hay información acerca de Huambos y Sexi); en el futuro: no hay información</i> • El plan de desarrollo urbano-territorial fue elaborado y hasta ahora ha sido la base para la elaboración de perfiles y proyectos (posta médica, agua potable, vivienda). • En cuanto a la sostenibilidad en el futuro no hay información por falta de entrevista con el nuevo alcalde de la MD de Llama. Los funcionarios ca-

	pacitados por el proyecto del FPA siguen trabajando en la municipalidad, sin embargo en otras funciones [III] [IV].
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 72–73)
I	Taller en Llama, 8.3.2007; 16 participantes (5 mujeres)
II	Entrevista en la MD de Huambos (7.3.2007) con: • Jaime Bustamente Coronel (alcalde, MD de Huambos)
III	Entrevista en la MD de Llama (8.3.2007) con: • Luis Antonio Horna Saavedra (ex alcalde, MD de Llama)
IV	Entrevista en la Universidad Pedro Ruíz Gallo de Lambayeque (10.3.2007) con: • Manuel Ullogue Sandaval (equipo de planificación del proyecto del FPA) • Manuel Tafur Morán (Vice-Rector Administrativo de la Universidad Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque)

Ficha 2: Resumen de los proyectos L1C1 020 y COFI 006 en Salas* <i>“Estudio de la electrificación de la localidad de Salas” (Lambayeque) L1C1 020</i> <i>“Línea de interconexión S.E. La Viña – Salas” (Lambayeque) COFI 006</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1] [0.2]	Ejecución del proyecto: • Abril de 2004 – julio de 2004 (L1C1 020) • Octubre de 2005 – diciembre de 2005 (COFI 006) Costos: • Aporte del FPA: S/. 111,035; costo total: S/. 126,225 (L1C1 020) • Aporte del FPA: S/. 330,000; costo total: S/. 607,360 (COFI 006) Entidad solicitante y ejecutora: MD de Salas Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre) <i>[Los participantes del taller no distinguieron entre el proyecto L1C1 020 y el proyecto COFI 006. Por eso las siguientes observaciones se refieren a ambos proyectos.]</i>
1. Propósito, objetivos específicos y componentes, productos [0.1] [0.2]	<u>Propósito:</u> • Mejorar la calidad de vida y el desarrollo socio-económico y agrícola de la zona. <u>Objetivos específicos y componentes:</u> • Servicio de electricidad continuo (24 horas). • Reducción del costo de la electricidad para la población. • Fomentar el desarrollo agroindustrial mediante la conexión de bombas tubulares existentes al sistema eléctrico. <u>Productos:</u> • Estudio definitivo de ingeniería del proyecto “Líneas de interconexión S.E. la Viña – Salas y seis localidades” (L1C1 020). • Construcción de la línea de interconexión S.E. La Viña – Salas (COFI 006).

2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> • El abastecimiento de electricidad 24 horas por día a un precio menos elevado es pertinente en términos de la reducción de la pobreza porque facilita muchos aspectos de la vida y reduce los gastos. • La agricultura es la fuente principal de ingresos de la población. Un factor limitante era el costo elevado de agua para riego debido al ineficiente bombeo tubular a petróleo y al precio alto del petróleo. El uso de electrobombas reduce los costos de riego [0.2].
3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo (mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo socio-económico); casi ningún impacto (fomento del desarrollo agroindustrial)</i> Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 7 áreas: (i) alimentación (uso de refrigeradores), (ii) salud (mejoramiento de la alimentación), (iii) ingreso familiar (mayor ingreso p.ej. en el caso de carpinterías), (iv) información (radio, TV, internet), (v) educación primaria y secundaria (los alumnos pueden estudiar por la noche, internet, TV, posibilidad de sacar copias), (vi) participación ciudadana (participación en la ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (la municipalidad ha aprendido cómo hay que solicitar proyectos); • “positivo” en 3 áreas: (i) agua para riego (unos pocos agricultores ya instalaron electrobombas para usar agua subterránea), (ii) financiamiento (unos pocos agricultores obtienen créditos de Electro-norte), (iii) capacitación técnica (por la TV). Sólo en muy pocos casos se ha logrado el objetivo de fomentar el desarrollo agroindustrial mediante la electrificación y el uso de electrobombas que permiten explotar agua subterránea para el riego porque todavía hay muy pocas electrobombas. La razón más

	importante es que, debido a problemas con el cofinanciamiento, la electrificación sólo fue ejecutada en la capital de Salas y todavía no en seis caseríos adicionales como planificado. Durante el taller la falta de acceso a créditos fue mencionada como otro factor negativo clave en el desarrollo del distrito de Salas. Por falta de títulos de propiedad de tierra casi nadie tiene seguridades para obtener créditos formales, lo que también dificulta la compra de electrobombas [I, matriz 4].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en el área de la información (de regular en 2004 a muy buena en 2005–2006 debido al proyecto del FPA que permitió el acceso a la TV y al internet); también ha mejorado en las áreas de la gestión municipal y de la participación ciudadana (de regular a buena, pero sin influencia del FPA). • La situación general no ha cambiado en las áreas de salud (regular), educación primaria y secundaria (regular), financiamiento (muy mala) y capacitación técnica (muy mala); La situación general en el área de acceso a agua para riego ha empeorado (de buena/regular en 2000–2001 a mala en 2006 debido a la sequía y al alto precio de la gasolina). Lo mismo es válido para el ingreso familiar y la alimentación (bajando de regular en 2000 a malo en 2006 debido a las mismas razones). En estas áreas el proyecto del FPA no ha podido mejorar la situación general.
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible (calidad de vida y desarrollo socio-económico), no sostenible (desarrollo agrícola); en el futuro: muy probable (calidad de vida y desarrollo socio-económico), incierta (desarrollo agrícola)</i> • El abastecimiento de electricidad y el mantenimiento de la infraestructura están a cargo de Electronorte, que trabaja a nivel regional y tiene mucha

	experiencia. Cobra a los usuarios menos que antes. Por eso el proyecto ya ha generado el impacto deseado, lo que no cambiará en el futuro [I] [II]. • En cuanto a la dinamización del desarrollo agrícola es incierto si el proyecto tendrá el impacto deseado a causa de los problemas de financiamiento todavía no solucionados. • El problema del cofinanciamiento del proyecto ahora está solucionado y la conexión de los seis caseríos adicionales está en construcción. Por eso se podrán usar electrobombas si hay financiamiento. Aun cuando se resuelva el problema del financiamiento y se introduzcan electrobombas a gran escala no queda claro si esta forma de riego es sostenible en términos ecológicos. En el taller hubo argumentos contra esta forma de riego por el peligro del descenso del nivel freático. Este aspecto no había sido analizado en el proyecto del FPA [I].
Fuentes de información	
0.1	MD de Salas: Informe final del proyecto L1C1020
0.2	MD de Salas: Solicitud de financiamiento para la línea de interconexión S.E La Viña – Salas y localidades
I	Taller en Salas, 13.3.2007, 58 participantes (19 mujeres); estaban representados entre otros la MD de Salas, el Programa Vaso de Leche, varios caseríos, la coordinadora de alfabetización, el Comité de Desarrollo, EP-COPASA (Empresa de Producción y Comercialización de Productos Agropecuarios de Salas)
II	Entrevista en Salas (13.3.2007) con: • Ing. Emilio Reyes Peña (alcalde de la MD de Salas – reelegido)

Ficha 3: Resumen del proyecto L1C1055 en Niepos* <i>“Estudio del impacto ambiental de las actividades agrícolas, forestales, urbanas y mineras de la Cuenca del Río Zaña” (Lambayeque – Cajamarca)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1] [II]	Ejecución del proyecto: abril de 2005 – noviembre de 2005 Aporte del FPA: S/. 134,039; costo total: S/. 162,991 Entidad solicitante principal: MD de Niepos; solicitantes asociados: Municipales Distritales de: Lagunas, Zaña, Nueva Arica, La Florida, Nanchoc, Oyo-tún Entidad ejecutora: Red de Acción en Alternativas al Uso de Agroquímicos (RAAA) Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Fin y objetivos específicos [0.2]	<u>Fin:</u> • Estudio participativo del impacto ambiental ocasionado por las actividades agrícolas, mineras, forestales y urbanas en la cuenca del río Zaña. <u>Objetivos específicos:</u> • Determinar el impacto ambiental que generan las actividades mineras y urbanas, fortaleciendo las capacidades locales. • Determinar el impacto de la tala y quema de los bosques en el medio ambiente, fortaleciendo las capacidades locales. • Determinar el impacto del uso de agroquímicos y sus alternativas de solución, fortaleciendo las capacidades locales.
2. Pertinencia	Confirmada • Un problema grave de la Cuenca del Río Zaña es el uso de agroquímicos (pesticidas) que contaminan el agua y el medio ambiente. Los participantes del taller calificaron la situación ambiental de “muy mala” a causa de los agroquímicos [I, matriz 2]. Antes del proyecto del FPA hubo pocas iniciativas para mejorar la situación [III].

	• Otro problema de la Cuenca del Río Zaña es la deforestación. Desde el año 2000 había una deforestación masiva del bosque Monteseco (La Florida/Bolívar) que provoca la erosión del terreno y disminuye los recursos hídricos para la agricultura [I, matriz 1]. Los participantes del taller calificaron la situación del manejo del recurso “bosque” de “muy mala” hasta el año 2004 y de “mala” en los años 2004–2006 [I, matriz 2].
3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo</i> Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matriz 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en la participación ciudadana (más concertación de la sociedad civil); • “positivo” en 5 áreas: (i) agua potable (como consecuencia del proyecto se llevó a cabo un estudio de la laguna de oxidación), (ii) ingreso (debido al cultivo de productos orgánicos; la cadena de impactos completa no fue especificada), (iii) alcantarillado (en base al proyecto cada municipalidad elaboró un perfil de proyecto de alcantarillado), (iv) medio ambiente (sensibilización de los agricultores con el resultado de menos uso de agroquímicos), (v) bosques (proyecto de reforestación en base al proyecto del FPA). • Además los participantes indicaron un impacto indirecto positivo en la salud debido al menor uso de agroquímicos a partir de 2006. Las municipalidades que integraron la alianza creada para el proyecto del FPA fundaron la AMUCZA (Asociación de Municipalidades de la Cuenca de Zaña), que ganó otra convocatoria del FPA y ahora ejecuta el proyecto “Fortalecimiento de la AMUCZA”. Como consecuencia del proyecto del FPA, hubo un proyecto de reforestación de la zona alta [I, matriz 3]. Además, la MD de Oytún designó fondos para

	un proyecto de combate a la contaminación debido a aguas residuales [III].
4 ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en las siguientes áreas: – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 porque se abrieron más espacios de participación), – agua potable en los caseríos (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004 dado que se mejoró el acceso a agua potable), – ingreso en la zona media y baja (“mala” en 2000–2003, “regular” en 2004–2006), – manejo del recurso “bosque” (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “mala” en 2005–2006 a causa de una campaña de reforestación), – salud (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2006 a causa de una mejor atención y más servicios). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de: – agua potable en la zona urbana (calificada de “regular”), – medio ambiente en la zona alta de la cuenca (calificada de “regular”), – alcantarillado (calificada de “muy mala”). • La situación general de la población ha empeorado en dos aspectos: – ingreso familiar en la zona alta de la cuenca (pasando de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004 y a “muy mala” en 2005–2006 a causa del desempleo debido al uso de tecnologías avanzadas), – medio ambiente en la zona media y baja de la cuenca (pasando de “mala” en 2000–2004 a “muy mala” en 2005–2006 por el aumento del uso de agroquímicos en 2005 y por sus conse-

	cuencias que se registraron todavía en el año 2006, aunque el uso disminuyó después del proyecto del FPA).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: muy probable</i> • Hasta ahora el proyecto del FPA ha generado impactos muy positivos: – Varios proyectos se ejecutaron en base al proyecto del FPA. – La AMUCZA se ha convertido en una alianza muy activa que está gestionando nuevos proyectos y emplea un técnico como asesor permanente. • En el futuro parece muy probable que la AMUCZA siga desempeñando un papel activo porque cuenta con una oficina técnica con un asesor técnico permanente financiado por las municipalidades. Además según [II] el cambio de algunos alcaldes después de las elecciones locales de 2006 no ha reducido el compromiso de los nuevos alcaldes.
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (p. 46)
0.2	RAAA: Solicitud del Proyecto: Propuesta Técnica del Proyecto (Formato No.1 del Anexo 2), Lima, p. 5
I	Taller en Oyotún, 12.3.–13.3.2007, 13 participantes: el alcalde de Oyotún, un regidor, el responsable de la unidad de gestión ambiental y de recursos hídricos, el coordinador y un asistente técnico de la AMUCZA, un profesor, un médico, el presidente del Comité Defensa Bosque Monteseco, un representante del comité de regantes, representantes de los caseríos de Bolívar, La Florida, Nueva Arica y Santa Rosa
II	Entrevista en Lima (23.2.2007) con: • Ing. Alfonso Lizaraga (director de la RAAA)
III	Entrevista en Oyotún (12.3.2007) con: • Segundo Manuel Aguinaga Pérez (alcalde de la MD de Oyotún; jefe de infraestructura de Nanchoc cuando se ejecutó el proyecto)

Ficha 4: Resumen del proyecto L1C2054 en Huancavelica* <i>“Plan estratégico de desarrollo turístico del departamento de Huancavelica”</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: 31.5.2005 – 25.1.2006 Aporte del FPA: S/. 126,560; costo total: S/. 201,826 Entidad solicitante y ejecutora: MP de Huancavelica Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Propósito, objetivos específicos, componentes y productos [0]	<u>Propósito:</u> - Fortalecer la capacidad de gestión integral para el desarrollo del turismo en el departamento de Huancavelica. <u>Objetivos específicos y componentes:</u> - Los sectores público y privado y la sociedad civil mejoran su interrelación institucional y el compromiso respecto a la valoración de la actividad turística. - Se cuenta con un adecuado instrumento de planificación y gestión sectorial y territorial del turismo. - Adecuada promoción y organización de la oferta turística. <u>Productos:</u> - La Comisión Multisectorial Permanente de Promoción y Desarrollo Turísticos (CMPPDT) cuenta con 9 actores nuevos. - Plan estratégico de gestión del desarrollo turístico en el departamento de Huancavelica 2006–2015 con circuitos y corredores priorizados aprobado y validado. 4 circuitos turísticos viables y reconocidos oficialmente por la CMPPDT comienzan a funcionar con sus elementos y actores, generando un modelo de réplica para otros gobiernos locales que incluya la promoción de los circuitos, la educación turística y el fortalecimiento de la operación turística en los circuitos.

	• 1 club de turismo formalizado e integrado por 40 escolares de centros educativos primarios y secundarios realiza actividades de promoción y sensibilización turísticas.
2. Pertinencia	Confirmada Huancavelica es uno de los departamentos más afectados por la pobreza en el Perú. No obstante hay un gran potencial para el desarrollo del turismo [I] [II] [III] [IV]. Si el desarrollo del turismo es bien gestionado, se pueden crear nuevas fuentes de ingreso [I] [II].
3. Impacto hasta ahora	Positivo Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matriz 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 2 áreas: (i) gestión municipal (debido a la profesionalización del sector turístico), (ii) sensibilización por el valor de los recursos naturales (debido a actividades del club de turismo); • “positivo” en 7 áreas: (i) ingreso familiar (de la población que genera sus ingresos a través del turismo), (ii) acceso al mercado (debido a carreteras de mejor calidad que deben asegurar el acceso a los circuitos turísticos), (iii) recursos forestales (debido a un mejor mantenimiento), (iv) educación primaria (debido a los seminarios ofrecidos por el club de turismo), (v) capacitación técnica y (vi) formación profesional (debido a la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto), (vii) participación ciudadana (más actores participan en la gestión del desarrollo turístico). Los actores públicos y privados y la sociedad civil cooperan más estrechamente debido al plan estratégico del desarrollo turístico. Se ha fortalecido la identificación con la región [II] [III] [IV]. El número de turistas que visitan el departamento de Huanca-

	velica ha aumentado considerablemente desde que empezó la promoción del turismo [I] [II] [IV].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en 5 aspectos: (i) acceso al mercado, (ii) acceso a recursos forestales, (iii) participación ciudadana, (iv) gestión municipal, (v) sensibilización por el valor de los recursos naturales. Sin embargo esos mejoramientos no fueron atribuidos primordialmente al proyecto del FPA. • La situación general no ha cambiado en 4 aspectos: (i) ingreso familiar (debido a la helada y una baja producción agrícola), (ii) educación primaria (mala calidad del sistema de educación y falta de profesores sobre todo en la zona rural), (iii) capacitación técnica (la capacitación brindada no fue suficiente para cambiar la situación), (iv) formación profesional. Aunque según todos los informantes el número de turistas aumentó en los últimos años, no se estableció un vínculo directo con el proyecto del FPA. No es cierto si el aumento del flujo turístico contribuyó a disminuir la pobreza en el departamento.
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: muy probable</i> • Se utilizan los productos del proyecto, el plan de desarrollo turístico sostenible y la guía turística. • El proyecto incentivó mayor actividad turística de actores privados (dueños de hoteles y restaurantes) y fomentó la fundación de la Unidad de Promoción del Turismo de Huancavelica (UNIPROTH). • Parece muy probable que esa dinámica continúe.
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 60–61)

I	Taller en Huancavelica, 26.3.–27.3.2007; 21 participantes (4 mujeres)
II	Entrevista en la MP de Huancavelica (27.3.2007) con: • Víctor Manuel Morales Miranda (Gerente Servicios Sociales, MP de Huancavelica)
III	Entrevista en la MP de Huancavelica (27.3.2007) con: • Jaime Huerta Tarazona (Director, Promotora de Proyectos Andinos/ PROAN, Huancavelica)
IV	Entrevista en la MP de Huancavelica (27.3.2007) con: • Emilio Ramírez Rozas (Representante de la UNIPROTH)

Ficha 5: Resumen del proyecto L1C2061 en Tambogrande* <i>“Implementación y fortalecimiento de la división de medio ambiente de la MD de Tambogrande – Piura”</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: mayo de 2005 – 25.11.2005 Aporte del FPA: S/. 124,950; costo total: S/. 156,990 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Tambogrande Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Propósito, objetivos específicos y productos [0]	<u>Propósito:</u> • El gobierno local y la sociedad civil tienen la capacidad de manejar participativamente y concertadamente la gestión ambiental del distrito de Tambogrande. <u>Objetivos específicos:</u> • El departamento de medio ambiente del gobierno municipal está institucionalmente fortalecido. • La municipalidad y la sociedad civil cuentan con mecanismos de participación y concertación para la gestión ambiental. • Técnicos ambientales y líderes sociales desarrollan capacidades de gestión ambiental. <u>Productos:</u> • El departamento de medio ambiente está reestructurado, equipado e institucionalizado. • La municipalidad cuenta con instrumentos orientadores para la gestión ambiental. • La municipalidad y la sociedad civil cuentan con un sistema de vigilancia ciudadana de gestión ambiental con aplicación piloto en el AAHH (asentamiento humano) Andrés Rázuri. • La MD de Tambogrande cuenta con un comité de gestión ambiental. • Capacitación de funcionarios municipales y de la sociedad civil en gestión ambiental. • Capacitación y elaboración del perfil en gestión ambiental en formato del SNIP.

2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> Hay serios problemas de medio ambiente que agravan la situación de vida, sobre todo en lo que se refiere a la salud y las posibilidades de ingreso. Los problemas ambientales más importantes señalados son: • la falta de colección y eliminación de desperdicios sólidos; muchos pobladores queman los desperdicios en su terreno, dañando la salud a causa del humo [I] [II][IV]; • daños ambientales causados por la minera (hasta 2003) que siguen afectando p. ej. la producción de mangos orgánicos [I]; • la tala indiscriminada de árboles [I] [II]; • deficiencias de tratamiento del agua servida [III].
3. Impacto hasta ahora	<i>Casi ninguno</i> El proyecto del FPA no se mencionó en la lista de intervenciones (I, matriz 3) donde se señalaron 24 intervenciones. Sólo fue incluido como intervención 25 cuando el equipo del DIE preguntó por él explícitamente [I]. Los participantes del taller calificaron la importancia del proyecto del FPA en la matriz 3 de “poca”. De las 25 intervenciones, 13 fueron calificadas de “muy importantes” y sólo 4 de “poco importantes”. La valoración del impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] fue de “poco impacto positivo” en 4 áreas: (i) formación profesional, (ii) concientización ambiental, (iii) situación ambiental, (iv) gestión municipal. Esta valoración se basó en dos tipos de actividades: • Durante la ejecución del proyecto se organizaron talleres de sensibilización para pobladores, agricultores y escolares en que participaron entre otros varios miembros del comité de gestión del AAHH Andrés Rázuri que luego se encargaron de actividades de sensibilización (p. ej. en la escuela) [IV] [V]. • Durante la ejecución del proyecto la MD organizó una campaña de limpieza de la ciudad (concurso

	de colegios para dibujos murales; instalación de depósitos para desperdicios) [I] calificada por [V] de “inmediatismo”. La razón principal por la falta de mayor impacto es que la MD después de la ejecución del proyecto no asignó recursos financieros a la nueva división de medio ambiente ni nombró un encargado de esa división porque en 2006 tenía otras prioridades cortoplacistas (obras visibles) en vista de las elecciones regionales inminentes. Por lo tanto la división de medio ambiente (producto principal del proyecto) no asumió sus funciones y la capacitación de funcionarios de la MD brindada por el proyecto del FPA no se utilizó [II] [III] [V].
4. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: ninguna; en el futuro: muy incierta</i> • Como resultado de las elecciones regionales de noviembre de 2006, la MD de Tambogrande ahora es encabezada por un nuevo alcalde y cuenta con nuevos regidores, funcionarios y empleados. Según sus propias palabras, la nueva gestión de la MD tiene que empezar de cero porque la gestión anterior no dejó nada que se podría continuar (y porque los funcionarios y empleados capacitados por el proyecto del FPA fueron reemplazados por nuevos) [II]. No es claro cuántos manuales y herramientas proporcionados por el proyecto del FPA aún están disponibles en la MD (las opiniones al respecto difirieron) [III]. • No es claro si y hasta qué grado la nueva gestión de la MD tiene el compromiso de “capitalizar” el proyecto del FPA o más bien lo poco que todavía queda de él. Convendría sensibilizar a la nueva gestión de la MD de Tambogrande al respecto.
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 51, 66–67)
I	Taller en Tambogrande, 26.2.2007 – 27.2.2007; el número de participantes

	osciló entre 14 y 26 (de los 26, 5 eran mujeres); participaron regidores y empleados de la MD, profesionales (p. ej. un profesor, una médica, ingenieros), agricultores y pobladores.
II	Discusión con regidores y empleados de la MD de Tambogrande, 26.2.2007: • Prof. Juso Alzamora Briceño (regidor, presidente de la comisión de educación, cultura y deporte) • Romero Burneo Gallo (regidor, presidente de la comisión de agricultura, ecología y medio ambiente) • Prof. Juan Gregorio Albán Rufino (equipo político) • Dr. Pablo David Almestar Pauta (secretario general) • Ing. Sixto Castello Saavedra (encargado del departamento de medio ambiente) • Dr. José Flores Sarfan (adjunto en el departamento de desarrollo rural agrario y medio ambiente)
III	Entrevista en Tambogrande (27.2.2007) con: • Ing. Sixto Castello Saavedra (encargado del departamento de medio ambiente, MD de Tambogrande) • Ing. Jorge Flores López (ECO Ciudad, proveedora del proyecto del FPA)
IV	Entrevista en Tambogrande (26.2. y 27.2.2007) con: • José Alán Maza Cherres (presidente del comité de gestión del AAHH Andrés Rázuri)
V	Entrevista en Piura (27.2.2007) con: • Prof. Pedro Otero Aviles (administrador anterior de la MD de Tambogrande; terminó esa función después de las elecciones regionales de noviembre de 2006)

Ficha 6: Resumen del proyecto L1C2075 en Llacanora* <i>“Fortalecimiento de la gestión local en cuidado del medio ambiente y generación de ingresos mediante la promoción de la actividad turística – Llacanora” (Cajamarca)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: junio de 2005 – diciembre de 2005 Aporte del FPA: S/. 126,560; costo total: S/. 156,476 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Llacanora Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Propósito, objetivos específicos, productos y actividades [0]	<u>Propósito:</u> • Mejorar el uso del recurso turístico existente así como el manejo y tratamiento de los residuos sólidos. <u>Objetivos específicos:</u> • El principal atractivo turístico de Llacanora ha mejorado sustancialmente. • Ha mejorado el flujo turístico y por ende la generación de ingresos. • Se cuenta con el estudio definitivo para la disposición adecuada de residuos sólidos en Llacanora. <u>Productos/actividades:</u> • Mejoramiento del camino turístico a las cataratas con señalización y tratamiento forestal con acequias. • Un estudio de mercado turístico, un centro de información turística y un punto de venta de productos de la zona. • Un estudio sobre la disposición de residuos sólidos con un expediente de viabilidad técnica y social.
2. Pertinencia	Confirmada Objetivos específicos 1 y 2: • Llacanora es un municipio extremadamente pobre [I matriz 2] que cuenta sin embargo con un potencial turístico que permite generar ingresos y que

	todavía no está adecuadamente explotado (cataratas, artesanía, una laguna, paisaje bonito, cuevas y pinturas rupestres de los Incas) [II] [III]. Objetivo específico 3: • Entre los problemas ambientales de Llacanora figura la recolección inadecuada y la falta de tratamiento adecuado de los residuos sólidos, lo que empeora la situación ambiental y podría poner en peligro las actividades turísticas [I]. Además muchos pobladores suelen quemar la basura usándola como combustible para cocinar. • Ambos aspectos (pobreza y mala situación ambiental) afectan la situación del nivel de vida sobre todo con respecto a la salud y la alimentación [I].
3. Impacto hasta ahora	<i>Positivo (objetivos específicos 1 y 2)</i> Los participantes del taller mencionaron tres actividades del proyecto del FPA en la lista de intervenciones destacando especialmente la primera actividad [I, matrices 1 y 3]: el mejoramiento del acceso a las cataratas, la elaboración del estudio sobre el relleno sanitario y la capacitación de los artesanos. Calificaron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en el criterio de acceso a carreteras (explicación: se puede llegar con bicicleta o moto a las cataratas); • “positivo” en 5 criterios: (i) ingresos (ventas a turistas), (ii) situación ambiental (por la sensibilización y el día de limpieza), (iii) acceso a agua para riego (reconstrucción de canales como parte de la obra), (iv) capacitación ciudadana (los artesanos y los dueños de restaurantes y tiendas participaron en el proyecto y en los talleres de sensibilización), (v) gestión municipal (mediante capacitación). La población se ha apropiado de la idea de atraer más turistas para aumentar sus ingresos y mejorar su nivel de vida [III]. El número de turistas aumentó notablemente sobre todo a causa del mejoramiento del acceso a las cataratas [II] [III].

	<i>Muy reducido (objetivo específico 3)</i> El estudio sobre la disposición adecuada de los residuos sólidos fue elaborado y sirvió al alcalde anterior para comprar un terreno destinado a dicha disposición. Sin embargo el terreno no se usa debido a la falta de acceso vehicular. Según representantes de la municipalidad, el estudio ya no está disponible [I].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en 2 aspectos: acceso a carreteras (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2006 a causa de la apertura de una trocha y una carretera asfaltada); acceso a agua para riego en la zona alta (pasando de “mala” en 2000–2005 a “regular” en 2006). En ambos casos no hubo referencia al proyecto del FPA. • La situación general de la población no ha cambiado en 4 aspectos: medio ambiente (calificada como “mala” a causa de la mina); acceso a agua para riego en la zona baja (calificada como “mala”); calidad del agua para riego (calificada de “muy mala”); participación ciudadana (calificada de “muy mala”). • La situación general de la población ha empeorado en 2 aspectos: ingreso (pasando de “mala” en 2000–2003 a “muy mala” en 2004–2006 debido a la migración de trabajadores a la ciudad); gestión municipal (pasando de “buena” en 2000–2001 a “mala” en 2002–2006 a causa de un cambio del gobierno local).
5. Sostenibilidad	<i>Objetivos específicos 1 y 2: hasta ahora: mediana; en el futuro: incierta</i> Hasta ahora la sostenibilidad ha sido mediana debido a las siguientes razones: • El mantenimiento de las obras realizadas no está funcionando y todavía no se cobra a los turistas

	para visitar las cataratas como previsto en el proyecto. En el futuro la sostenibilidad parece incierta a causa de tres aspectos negativos: • Unas obras realizadas como los baños y la cuerda de limitación del camino fueron destruidas y robadas respectivamente por falta de vigilancia del camino. • En el futuro el deterioro de la situación del medio ambiente podría afectar el turismo y poner en peligro los objetivos específicos 1 y 2. • Aunque los participantes del taller mencionaron la necesidad y la voluntad de participar y organizarse mejor en el futuro [I], eso todavía no sucede lo suficientemente. Por otro lado, el alcalde y el gerente de la Asociación de Hoteles de Cajamarca mostraron un gran interés por el proyecto y por la idea de hacer Llacanora un pueblo turístico [II; III]. <i>Objetivo específico 3: hasta ahora: limitada; en el futuro: incierta</i> • Como el estudio elaborado en el marco del proyecto del FPA ya no está disponible y el terreno comprado todavía no se usa, la sostenibilidad hasta ahora ha estado limitada y en el futuro parece muy incierta.
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 50, 72–73)
I	Taller en Llacanora, 6.3.2007, 25 participantes (8 mujeres), entre ellos: el presidente del comité de desarrollo, el gerente del proyecto Hotel Llacanora Lodge, la Gerencia de Infraestructura de la MD de Llacanora, la gobernadora del distrito, presidentes o responsables del comité de agua potable y del comité de regantes, directores, docentes y profesores de institutos educativos, pobladores de Llacanora

II	Entrevista en Llacanora (5.3.2007) con: • Roberto Llamoga Ramírez (nuevo alcalde de Llacanora)
III	Entrevista en Llacanora (5.3.2007) con: • Ing. Gustavo Rodriguez R. (gerente de la Asociación de Hoteles de Cajamarca; gerente y propietario del proyecto Hotel Llacanora Lodge)
IV	Entrevista en Cajamarca (6.3.2007) con: • Ingeniera Anné Centurión Chávez (Asociación Mujer Familia; entidad proveedora de servicios)

Ficha 7: Resumen del proyecto L1C2 040 en Lambayeque* <i>“Fortalecimiento de la capacidad de gestión para el desarrollo de la Asociación de Municipalidades del Valle de la Leche – Lambayeque” (Lambayeque)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: 23.6.2005 – 30.11.2005 Aporte del FPA: S/. 126,025; costo total: S/. 168,065 Entidad solicitante y ejecutora: AMUVALL – Asociación de Municipalidades del Valle de la Leche (MD de Mochumí, MD de Túcume, MD de Illimo, MD de Pacora, MD de Jayanca, MD de Mórrope) Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Propósito, objetivos específicos, componentes y productos [0]	<u>Propósito:</u> - Las 6 municipalidades de la AMUVALL cuentan con capacidades para gestionar el desarrollo integral del Valle de la Leche. <u>Objetivos específicos y componentes:</u> - La AMUVALL cuenta con un plan estratégico participativo de desarrollo integral y cuatro perfiles de proyectos según SNIP. - Funcionarios de la AMUVALL cuentan con capacidades técnicas para elaborar proyectos según SNIP y mejorar la gestión municipal con una visión de desarrollo integral. - Las municipalidades de la AMUVALL y actores locales de sus distritos han mejorado su comunicación para desarrollar sus espacios mediante tecnologías de información. <u>Productos:</u> 1 plan estratégico participativo de desarrollo integral (PEPDI) elaborado concertadamente por los actores locales de los distritos de la AMUVALL. 4 perfiles de proyectos según SNIP que contribuyan al desarrollo del valle. 30 funcionarios de la AMUVALL capacitados en elaboración de proyectos de inversión según SNIP y gestión municipal.

	• 1 red de comunicación interactiva para las municipalidades de la AMUVALL y espacio virtual con participación de 20 organizaciones locales en torno a temas de desarrollo del valle.
2. Pertinencia [0] [II]	Confirmada • El Valle de la Leche es una región muy pobre. • Los problemas que afectan el desarrollo de las municipalidades del valle son muy parecidos (consecuencias del fenómeno “El Niño” tales como inundaciones y el deterioro de la infraestructura; colección y tratamiento de residuos sólidos). • Antes del proyecto del FPA, las municipalidades sólo tenían planes individuales de desarrollo, que eran insuficientes para enfrentar los problemas del Valle de la Leche. • En este contexto, la solución de los problemas y la necesidad de un procedimiento común de las municipalidades son pertinentes en la lucha contra la pobreza.
3. Impacto hasta ahora	Positivo Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante en la comunidad [I, matriz 1] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 4 aspectos: (i) agua potable (hubo un proyecto de agua potable en la MD de Jayanca), (ii) formación profesional (especialmente de los miembros de organizaciones de mujeres que participaron en la capacitación brindada por el proyecto), (iii) participación ciudadana (actores de la sociedad civil participaron en la capacitación y aprendieron cómo participar en procesos políticos), (iv) gestión municipal (debido a la capacitación de la AMUVALL para gestionar el desarrollo integral del valle). En base al plan integral financiado por el FPA, se elaboraron 4 perfiles de proyectos: un proyecto de catastro, uno de un relleno sanitario, uno de saneamiento

	básico en Jayanca y uno con respecto a la vulnerabilidad que trae el fenómeno “El Niño”. Según los alcaldes, la capacitación fue muy importante porque ahora son capaces de elaborar perfiles [II]. Según la naturaleza de largo plazo del PEPDI (hasta el año 2015), los impactos posibles van manifestándose sólo en el transcurso de los próximos años.
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller (I, matriz 2): • La situación general de la población ha mejorado en 3 aspectos (debido a la capacitación de las municipalidades y organizaciones de base brindada por el FPA): – formación profesional (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2004 a “buena” en 2005–2006 debido a la capacitación en materia de prevención de desastres), – participación ciudadana (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006), – gestión municipal (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2004 debido a la creación de la AMUVALL y de “regular” a “buena” en 2005–2006). • La situación general de la población no ha mejorado en el aspecto de: – agua potable (pasando de “regular” en 2000–2002 a “mala” en 2003–2006 debido a la mala calidad del agua potable y una sequía).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: probable</i> • Las municipalidades y los actores de la sociedad civil reconocen la importancia del proceso del desarrollo integral [I] [II]. • La AMUVALL, establecida en 2003, fue fortalecida significativamente por el proyecto del FPA y ahora tiene más conocimientos de los problemas del valle. Las municipalidades se han dado cuenta de que pueden aliviar sus problemas mejor trabajando conjuntamente [II].

	• Debido al plan integral y a la capacitación brindada por el FPA, las municipalidades ya elaboraron perfiles e implementaron proyectos [I] [II]. • La percepción de la AMUVALL es muy positiva, lo que constituye un incentivo para seguir adelante con el proyecto de la asociación [I] [II]. • Sin embargo la mitad de los administradores de las municipalidades del Valle de la Leche tuvieron que renunciar a sus cargos después de las elecciones locales en noviembre de 2006, lo que podría afectar la sostenibilidad del proyecto.
Fuentes de información	
0	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 76–77)
I	Taller en Muchumí, 15.3.2007; 15 participantes (7 mujeres)
II	Entrevista con alcaldes y regidores de las municipalidades que integran la AMUVALL, Túcume, 15.3. 2007: • Carlos Santamaría Baldera (alcalde de Tucumé, reelegido en 2006) • Teodoro Martínez Inoñan (nuevo alcalde de Mochumí) • Juan Pablo Santamaría Baldera (alcalde de Illimo, reelegido en 2006) • Nery Alejandro Castello Santamaría (nuevo alcalde de Mórrope) • Juan Augusto Purisaca Vigil (alcalde de Jayanca, reelegido en 2006) • Gerardo Quiroz Marco (regidor de la MD de Jayanca)

Ficha 8: Resumen del proyecto L1C1 107 en Ferreñafe (I)* <i>“Fortaleciendo la gestión municipal para la formulación de proyectos de inversión social en salud ambiental” (Lambayeque)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 22.4.2004 – 23.11.2004 Aporte del FPA: S/. 133,112 costo total: S/. 172,312 Entidad solicitante: MP de Ferreñafe Entidad ejecutora: ECO – Centro de Ecología y Género Grado de pobreza: 3 (pobre)
1. Objetivos [0.2]	<u>Objetivo central:</u> • Desarrollar las capacidades de actores estratégicos para mejorar la salud ambiental en la provincia de Ferreñafe, especialmente en los distritos rurales de Inkawasi y Kañaris. <u>Objetivos específicos:</u> • Las autoridades y la sociedad civil disponen de propuestas de capacitación de salud ambiental. • Actores sociales cuentan con adecuadas propuestas en salud ambiental. • Juntas de administración de servicios de saneamiento (JASS) cuentan con capacidades de gestión fortalecidas.
2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> • Anteriormente había pocas ofertas de capacitación en salud ambiental orientada a autoridades, funcionarios y la sociedad civil [0.2] [I, matriz 2]. • La mayoría de las propuestas de proyectos en salud ambiental era inadecuada [0.2]. • Las JASS eran débiles y no tenían mucha capacidad para mejorar la situación [0.2].
3. Impacto hasta ahora	<i>Positivo (en los 2 distritos representados en el taller)</i> <i>[La base de información está limitada porque en el taller sólo participaron representantes de 2 de los 3 distritos involucrados en el proyecto.]</i>

	Los participantes del taller calificaron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] de: • “muy positivo” con respecto al agua potable; del proyecto resultó un diagnóstico que identificó las necesidades y sirvió de base para la formulación y ejecución de un proyecto de agua potable cofinanciado por el FPA (proyecto L2C4053); ese proyecto tuvo un impacto positivo en 3 criterios: (i) alimentación, (ii) salud, (iii) ingreso familiar (menos infecciones y menos gastos en tratamiento médico); • “positivo” en 4 criterios: (i) acceso al mercado (ferias trimestrales y festivales gastronómicos que se celebraron después del proyecto), (ii) capacitación y asistencia técnica, (iii) participación ciudadana, (iv) gestión municipal (la municipalidad y la sociedad civil aprendieron cómo solicitar proyectos).
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos <i>[en los 2 distritos representados en el taller]</i>, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en 5 aspectos: – salud (en Inkawasi pasando de “mala” a “regular” en 2003–2006 y en el resto de los distritos de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido a mejores servicios de salud), – acceso al mercado (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 debido al mayor flujo de turistas que fomentó la venta de artesanía), – acceso a transporte y carreteras en la zona alta (de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 debido principalmente a más carreteras), – participación ciudadana (pasando de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004–2006 debido al presupuesto participativo), – gestión municipal (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido al presupuesto participativo).

	• La situación general no ha cambiado en: – alimentación (siempre “mala” en algunas zonas y “regular” en otras, dependiendo de la situación económica; en lugar de consumir sus productos agropecuarios los agricultores los venden en el mercado y consumen alimentos de menor calidad). • La situación general ha empeorado en 3 aspectos: – agua potable (pasando de “mala” en 2000–2003 a “muy mala” en 2004–2006 debido a la mayor contaminación; el proyecto de agua potable mencionado arriba es muy reciente y además sólo beneficia a un caserío), – ingreso familiar (pasando de “mala” en 2000 a “muy mala” en 2001–2006 debido a la migración de los jóvenes a las ciudades y malas cosechas), – acceso a transporte y carreteras en la zona baja (pasando de “regular” en 2000–2003 a “mala” en 2004–2006 debido al deterioro de la infraestructura por falta de mantenimiento).
5. Sostenibilidad	<i>Capacitación: hasta ahora: sostenible; en el futuro: incierta</i> <i>[con respecto a los 2 distritos representados en el taller]</i> • Ya se realizaron proyectos impulsados por la capacitación. • Prevalece un mayor nivel de sensibilización respecto al mantenimiento de recursos [I, matriz 4]. • El impacto y la sostenibilidad de la capacitación de la JASS no son muy claros porque el tema no salió en el taller directamente (sólo indirectamente cuando los participantes hicieron referencia al nuevo proyecto de agua potable). • La sostenibilidad de la capacitación de funcionarios es afectada por el cambio de personal en las municipalidades después de las elecciones regionales.

	<i>Asociaciones: hasta ahora: sostenible; en el futuro: probable</i> • Todavía existen las asociaciones de artesanía y restaurantes [I]. • Los miembros ven gran ventaja económica en las asociaciones y tienen un incentivo para sostenerlas [I]. • Han continuado las ferias trimestrales hasta ahora y son planeadas más en el futuro [I].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (p. 45)
0.2	Informe final del proyecto, Chiclayo, febrero de 2005
I	Taller en Ferreñafe, 15.3. – 16.3.2007, 23 participantes (9 mujeres), provenientes de dos distritos (Ferreñafe y Inkawasi) de los 3 distritos involucrados en el proyecto: profesores, representantes de la municipalidad, de la artesanía y de restaurantes

Ficha 9: Resumen del proyecto L1C2 030 en Ferreñafe (II)* <i>“Planificación concertada participativa como herramienta para la mejora de la gestión municipal en la provincia de Ferreñafe” (Lambayeque)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 23.6.2005 – 7.12.2005 Aporte del FPA: S/. 135,024; costo total: S/. 156,784 Entidad solicitante y ejecutora: MP de Ferreñafe Grado de pobreza: 3 (pobre)
1. Objetivo central, productos e indicadores [0.2]	<u>Objetivo central:</u> - Se ha fortalecido y mejorado la planificación y formulación de propuestas de inversión en la provincia de Ferreñafe. <u>Productos:</u> 40 autoridades, funcionarios, líderes y lideresas de los 6 distritos capacitados. - Plan concertado de desarrollo de la provincia. - Oficina de programación de inversiones provincial fortalecida y articulada a las áreas distritales para la formulación de proyectos de inversión pública. - Manual de procedimientos para solicitar proyectos. <u>Indicadores:</u> - En diciembre de 2005 seis municipalidades cuentan con equipamiento básico para el desarrollo de proyectos, cinco de ellas tienen formalizada la instalación de su oficina con funcionamiento orgánico, todas han designado personal idóneo y miembros del equipo técnico del proyecto. Se ha consensuado el plan de desarrollo para el presupuesto de 2007.
2. Pertinencia	Confirmada Antes del proyecto las autoridades y la población tenían pocas capacidades de planificación estratégica, por lo cual la planificación del desarrollo integral de la provincia era inadecuada [0.2].

	• No había capacitación de la población en la formulación de solicitudes de proyectos. Por eso la población no podía expresar sus necesidades claramente y no había muchas solicitudes exitosas [0.2] [II]. • No existía un análisis sistemático de la realidad en los distritos [0.2].
3. Impacto hasta ahora	<i>Poco positivo (necesita más tiempo)</i> <i>[Se refiere sólo a los tres distritos representados en el taller, o sea Ferreñafe, Pitipo e Inkawasi. Los demás tres distritos involucrados en el proyecto no participaron en el taller.]</i> El taller reveló un impacto todavía muy limitado. Los participantes calificaron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 3 criterios: (i) capacitación técnica, (ii) participación ciudadana, (iii) gestión municipal (la población tanto como la municipalidad están capacitadas para solicitar proyectos y elaborar y analizar información). En los demás criterios los participantes todavía no identificaron un impacto. Expresaron la esperanza de que el plan de desarrollo local mejore la gestión, pero aún no ha pasado a la fase de ejecución (prevista para 2007). Del proyecto salió otro proyecto de la línea 1 con el FPA (convocatoria 3) [I, matriz 3]. La entrevista adicional confirmó la información del taller [II] con respecto a la municipalidad de Ferreñafe: • Después del proyecto del FPA hubo más solicitudes aptas que, sin embargo, todavía no han llevado a proyectos ejecutados. • Según [II] el proyecto del FPA se vio afectado por dos factores limitantes: – La capacitación y los materiales de información se dirigieron sólo a personas alfabetizadas (mayoritariamente varones).

	– La situación económica difícil restringió la participación ciudadana debido a la necesidad de generar ingresos.
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos [<i>en los tres distritos representados en el taller</i>], según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos: – capacitación y asistencia técnica (pasando de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004–2006 debido principalmente a más oportunidades de capacitación), – participación ciudadana (de “mala” en 2000–2003 a “regular” en 2004–2006 debido al presupuesto participativo), – gestión municipal (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido al presupuesto participativo).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: incierta</i> <i>[con respecto a los tres distritos representados en el taller]</i> • Debido al cambio de la administración muchos funcionarios municipales fueron reemplazados por lo que se perdió gran parte de la capacitación brindada por el FPA [II]. • El manual de procedimientos para solicitar proyectos podría respaldar la sostenibilidad caso que se difunda su contenido [II]. • En las instituciones sociales y culturales que fueron capacitadas, la sostenibilidad parece más probable porque no hay tanta fluctuación de personal como en la administración municipal [II].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 76–77)

0.2	Informe final del proyecto, Ferreñafe, enero de 2006
I	Taller en Ferreñafe, 15.3. – 16.3.2007, 23 participantes (9 mujeres), provenientes de 3 distritos de los 6 involucrados en el proyecto (Ferreñafe, Pitipo, Inkawasi): profesores, representantes de la municipalidad, de la artesanía y de restaurantes)
II	Entrevista en Ferreñafe (16.3.2007) con: • María Soledad Aldana Suclupe (Gerencia Planeamiento, Presupuesto y Cooperación Internacional de la MP de Ferreñafe)

Ficha 10: Resumen del proyecto L1C1 082 en Jesús de Nazareno* <i>“Fortalecimiento de capacidades para mejorar la gestión de desarrollo local en distritos de la provincia de Huamanga” (Ayacucho)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 1.3.2004 – noviembre de 2004 Aporte del FPA: S/. 138,819; costo total: S/. 177,177 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Jesús de Nazareno; solicitantes asociadas: municipalidades distritales de: Jesús de Nazareno, S. J. Bautista, Carmen Alto, Pacaycasa, Tambillo, Acocro, Chiara, Acos Vinchos, Quinoa, Vichos Grado de pobreza: 3 (pobre)
1. Objetivos e indicadores [0.2]	<u>Objetivo central:</u> • Fortalecer la gestión municipal en los diez distritos de la provincia de Huamanga. <u>Objetivos específicos:</u> • Autoridades y empleados cuentan con mayor conocimiento de la gestión municipal. • Instalación de sistemas informáticos y capacitación correspondiente. • Fortalecimiento de organizaciones de base de la sociedad civil. <u>Indicadores:</u> • Capacitación de 10 alcaldes, 30 regidores y 90 empleados. • 30 funcionarios capacitados en sistemas informáticos municipales, 10 sistemas informáticos instalados y en funcionamiento. • 400 representantes de organizaciones sociales de la sociedad civil capacitados en participación y vigilancia ciudadana. • 10 organizaciones de base formalizan su situación legal ante la municipalidad. • 40 representantes de organizaciones de base capacitados en gestión de desarrollo local.

2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> • Los 10 distritos de la provincia se caracterizaban por [0]: – pocos conocimientos en gestión municipal, – sistemas informáticos y conocimientos correspondientes muy limitados, – una organización débil de la sociedad civil y poca participación. • Especialmente en la MD de Jesús de Nazareno, fundada recién en 2000, faltaban recursos y capacitación de los funcionarios. “Empezamos de zero” [II]. Por eso fue importante colaborar con otras municipalidades de la provincia para aprender de ellas y promover el desarrollo de la provincia conjuntamente [II].
3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo (con respecto a los cuatro distritos representados en el taller)</i> <i>[La base de información está limitada, porque en el taller sólo participaron representantes de cuatro de los diez distritos involucrados en el proyecto].</i> El taller reveló un impacto multidimensional del proyecto del FPA [I, matriz 4]. Los participantes calificaron el impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 2 criterios: (i) gestión municipal, (ii) participación ciudadana (de las mujeres – los varones se habían retirado un poco a causa del involucramiento fuerte de las mujeres); • “positivo” en 2 criterios: (i) seguridad ciudadana (organización de la vigilancia ciudadana), (ii) conocimientos sobre derechos humanos. La capacitación brindada llevó a solicitudes exitosas de proyectos de agua potable, alimentación, medio ambiente, educación primaria y capacitación técnica [I, matriz 4]. Se mejoraron las capacidades y conocimientos de la población y de la gestión municipal: • El número de organizaciones sociales de base que participaron en el presupuesto participativo au-

	mentó de 154 en 2003 a 205 en 2004 [0, I, matriz 4, II, III]. Además se intensificó el diálogo entre la sociedad civil y las municipalidades [I]. • Se mejoró la gestión municipal en varias áreas tales como [II]: – el registro de beneficiarios del Programa Vaso de Leche, – la sistematización de los registros civiles. En el distrito de Jesús de Nazareno: • El consejo de coordinación local (CCL) ahora cuenta con 27 representantes de la sociedad civil en vez del número mínimo obligatorio de dos [II]. • Se han fundado comités de obras en los cuales los beneficiarios supervisan la ejecución de proyectos y el uso responsable y eficiente de los materiales para que la población se beneficie de obras de calidad y sostenibles [II]. A pesar de los impactos positivos señalados, las perspectivas de desarrollo son afectadas por dos factores limitantes [I, matriz 2]: • la mala situación del acceso al mercado, • la situación pésima del acceso a créditos.
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos (a causa de más oportunidades de capacitación, la nueva gestión en 2003 y la implementación del presupuesto participativo desde el 2003): – participación ciudadana de las mujeres (pasando de “mala” en 2000–2002 a “muy buena” en 2003–2006), – gestión municipal (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2006), – agua potable (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003 debido a un aumento de proyectos de infraestructura).

	• La situación general no ha cambiado en los siguientes aspectos: – seguridad ciudadana y salud (“regular” en cada una de las áreas en 2002–2006), – educación primaria (“mala” en 2000–2006 a causa de profesores impuntuales y malpreparados y niños malnutridos). • La situación general ha empeorado en los siguientes aspectos: – participación de los varones (pasando de “buena” a “regular” en 2000–2006 porque se han retirado un poco a causa del involucramiento fuerte de las mujeres), – derechos humanos (pasando de “mala” en 2000–2002 a “muy mala” en 2003–2006 a causa de más corrupción en el sistema judicial), – alimentación (la situación oscila entre “regular” y “muy mala” a causa de factores climáticos), – situación ambiental (pasando de “mala” en 2000–2004 a “muy mala” en 2005–2006 a causa de más contaminación).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i> <i>[con respecto a los 4 distritos representados en el taller]</i> • La creación de comités de obras y el fortalecimiento del CCL pueden respaldar la sostenibilidad de la capacitación y transferencia de conocimientos. • El alcalde de Jesús de Nazareno apoya mucho la idea de involucrar a la sociedad civil en decisiones y en el control de los recursos [II]. • En tres municipalidades de la provincia los alcaldes fueron reelegidos y se han quedado casi todos los empleados de la municipalidad [II]. • A pesar del cambio del alcalde en siete municipalidades, se han quedado algunos de los empleados capacitados [III]; además algunos miembros de organizaciones sociales de base capacitados se volvieron regidores [I] [III].

	• Debido al proyecto del FPA, las diez municipalidades de la provincia se han afiliado a la Red de Municipios y Comunidades Saludables del Perú [II] [III].
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto, enero de 2005
I	Taller en Ayacucho (19.3. – 20.3.2007), 14 participantes (4 mujeres), provenientes de cuatro distritos de los diez distritos de la provincia de Huamanga, o sea Jesús de Nazareno, Chiara, Quinua y Carmen Alto
II	Entrevista en Ayacucho (20.3.2007) con: • Amílcar Huancahuari (alcalde de la MD de Jesús de Nazareno)
III	Entrevista en Ayacucho (20.3.2007) con: • Arturo Juscamaita (jefe del proyecto)

Ficha 11: Resumen del proyecto L1 C2 070 en Acobamba* <i>“Fortalecimiento de capacidades de gestión para la limpieza pública en la ciudad de Acobamba” (Huancavelica)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1] [0.2]	Ejecución del proyecto: 19.7.2005 – 31.12.2005 Aporte del FPA: S/. 121,470; costo total: S/. 136,370 Entidad solicitante y ejecutora: MP de Acobamba Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Fin, objetivos específicos y productos [0.2]	<u>Fin:</u> Adecuada disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Acobamba. <u>Objetivos específicos:</u> • Cambio de hábitos medioambientales de la población. • Generar capacidades de gestión en la municipalidad en materia de manejo de residuos sólidos. <u>Productos:</u> • Creación de un relleno de residuos sólidos. • El 60 por ciento de la población está informado sobre hábitos y costumbres en relación a la limpieza pública. • 45 trabajadores municipales capacitados en manejo adecuado y gestión de los residuos sólidos.
2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> Antes del proyecto la inadecuada disposición final de los residuos sólidos contaminó el medio ambiente y provocó una situación de emergencia. La situación se debió a: • la falta de información de la población sobre buenos hábitos en el manejo de la basura, • la escasa capacidad de la municipalidad provincial de Acobamba en el manejo de los residuos sólidos, • la falta de un relleno sanitario adecuado para la disposición final de la basura, lo que ocasionó la

	proliferación de gusanos, moscas, ratas y otros organismos contaminantes [0.2].
3. Impacto hasta ahora	<i>Positivo</i> En la lista de intervenciones [I, matriz 3], el proyecto del FPA fue mencionado como una intervención importante. Los participantes del taller calificaron el impacto [I, matriz 4] de: • “positivo” en 5 áreas: (i) salud (menos infecciones, menos moscas), (ii) ingreso familiar (empleo en la limpieza pública), (iii) vías de comunicación y acceso (ninguna explicación), (iv) educación ambiental (más conciencia y acciones de preservación con la consecuencia de menos contaminación), (v) gestión municipal (el proyecto llevó a otro diagnóstico que fue elaborado por la municipalidad). Según [II] y [III] el proyecto elevó la conciencia ambiental, sensibilizó a la población (a través de la capacitación y medidas multiplicadoras como un spot de televisión) y contribuyó visiblemente a una ciudad más limpia y sana. En base al proyecto del FPA se inició una cooperación entre la municipalidad y la iglesia en reciclaje y venta de basura inorgánica [II]. Sin embargo no se estableció el relleno de residuos sólidos originalmente planeado sino una alternativa menos satisfactoria [III].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en dos aspectos: – vías de comunicación y acceso (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 debido a la ampliación de la carretera), – gestión municipal (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 debido al presupuesto participativo).

	• La situación general de la población no ha cambiado en dos aspectos: – salud (“regular”), – ingreso familiar (“regular”). • La situación general de la población ha empeorado en el aspecto del: – medio ambiente (pasando de “mala” en 2000–2005 a “muy mala” en 2006; los participantes destacaron el impacto positivo del proyecto del FPA, señalando al mismo tiempo el empeoramiento de la situación en otros ámbitos (reforestación inapta con eucalipto, uso excesivo de químicos).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: incierta</i> • Hasta ahora el proyecto ha alcanzado los siguientes objetivos: – construcción del relleno de residuos sólidos, – conciencia ambiental elevada, – instalación de botes de basura, – servicio de limpieza en función. • Sin embargo según [II] y [III] hay factores que podrían perjudicar las sostenibilidad: – La capacitación al nivel de la población fue insuficiente; elevar la conciencia ambiental requeriría más capacitación también de la población y no debería limitarse a los funcionarios de la municipalidad [II]. – La capacitación de los funcionarios de la municipalidad no los preparó lo suficientemente para asegurar la sostenibilidad del proyecto [III]. – el proyecto carece de mecanismos de monitoreo continuo [III]. • Mientras que el proyecto del FPA como tal tuvo impactos positivos, otros factores (sobre todo el uso excesivo de químicos) los perjudican. Por eso

	la sostenibilidad de los impactos del proyecto del FPA depende también de mejoras en otros ámbitos ambientales.
Fuentes de información	
0.1	FPA: Fomentando la democracia y la descentralización: Resultados de las convocatorias de “Apoyo a la planificación estratégica y gestión democrática”, Lima, 2006 (pp. 60–61)
0.2	Informe final del proyecto, Acobamba, diciembre de 2005
I	Taller en Acobamba, 29.3.2007, 10 participantes: pobladores, funcionarios de la municipalidad
II	Entrevista en Acobamba (29.3.2007) con: • Heidi Vásquez Garay Torres (coordinadora del programa social en la municipalidad de Acobamba)
III	Entrevista en Acobamba (29.3.2007) con: • Milner Espinosa Victoria (jefe del proyecto)

Ficha 12: Resumen del proyecto L1C1 117 en Huanta* <i>“Participemos – Programa de fortalecimiento de capacidades para la vigilancia ciudadana” (Ayacucho – Huancavelica)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 1.3.2004 – 25.10.2004 Aporte del FPA: S/. 133,437; costo total: S/. 201,258 Entidad solicitante: AGLOCEAH (Asociación de Gobiernos Locales del Corredor Económico Ayacucho – Huancavelica) Entidad ejecutora: World Vision (Visión Mundial) Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Objetivos [0.2]	<u>Objetivo central:</u> - Fortalecer las capacidades individuales y colectivas de las organizaciones sociales en zonas de extrema pobreza para la vigilancia de los programas municipales. <u>Objetivos específicos:</u> - Se incrementan los niveles de conocimiento de la población y de sus organizaciones sobre mecanismos de control ciudadano. - Líderes y lideresas adquieren habilidades y capacidades para la vigilancia. - Comités de vigilancia formados establecen niveles de coordinación con gobiernos locales, organizaciones sociales y espacios de concertación.
2. Pertinencia	Confirmada - La población carecía de conocimientos básicos de sus derechos y deberes y de herramientas de gestión y planificación [0]. - Había muchos casos de corrupción y abuso de poder con el resultado de proyectos que no beneficiaron a los pobres o cuya ejecución era deficiente [0] [II]. - Faltaban mecanismos institucionalizados para la vigilancia de la ejecución de proyectos y obras de lucha contra la pobreza [II].

3. Impacto hasta ahora	Positivo <i>[La valoración se refiere principalmente a Huanta. La mayoría de los participantes del taller era de Huanta o se refirió a la situación de Huanta.]</i> Los participantes del taller calificaron el impacto del proyecto del FPA [I matriz 4] de: • “positivo” en 5 áreas: (i) agua potable (los comités de vigilancia apoyan a la JASS), (ii) agua para riego (los comités supervisan obras y señalan problemas), (iii) educación primaria y secundaria (los comités señalan problemas tales como la ausencia de profesores), (iv) formación de valores, (v) participación ciudadana. Como efecto del proyecto del FPA se estableció un comité de vigilancia (integrado por seis representantes de la sociedad civil elegidos por un año) en cada una de las seis municipalidades [II] que conforman a la AGLOCEAH. Estos comités vigilan proyectos e intervienen si hay abuso de recursos o si proyectos no son ejecutados en conformidad con el presupuesto participativo. En algunos casos se mejoraron proyectos a causa de la intervención de los comités [I, matriz 4]. Sin embargo en otros casos los alcaldes no se dejaron influir por las intervenciones de los comités [I, matrices 2 y 4] [IV]. Gracias al proyecto del FPA, representantes de la sociedad civil capacitados por el proyecto organizaron reuniones y establecieron mecanismos para priorizar proyectos antes del proceso del presupuesto participativo. La participación en el presupuesto participativo ahora es más productiva y se orienta más a las necesidades de la población [IV]. Según los participantes el impacto del proyecto del FPA en la participación ciudadana fue sólo “positivo” y no “muy positivo” por varias razones [I]: • El número de personas capacitadas por el proyecto era insuficiente.
--------------------------------------	---

	• El interés por la participación ciudadana es más bien bajo (“nadie quiere hacerse enemigos”). • No había capacitación para vigilar la fiscalización (p.ej. en materia de interpretación de tablas financieras) [I]. • A veces la población no entiende la información brindada por la municipalidad (por falta de conocimientos de computación) [IV]. • A veces faltan recursos para visitar una obra de modo que los miembros de los comités tienen que cubrir los gastos de sus propios recursos [IV]. Según el taller [I, matriz 4] el proyecto no tuvo impacto en la gestión municipal porque: • algunos alcaldes no se dejan influir por iniciativas de los comités, • algunos miembros de la administración no fueron capacitados.
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	<i>[La valoración se refiere principalmente a Huanta. La mayoría de los participantes del taller era de Huanta o se refirió a la situación de Huanta.]</i> En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en la: – participación ciudadana (pasando de “mala” en 2000–2002 a “regular” en 2003–2006 debido principalmente al presupuesto participativo y los comités de vigilancia formados como resultado del proyecto del FPA). • La situación general no ha cambiado en tres aspectos: – agua potable y agua para riego (“regular” en 2000–2006), – educación primaria y secundaria (“mala” en 2000–2006 debido principalmente a la mala calidad de la enseñanza, la ausencia de profesores, la falta de material y aulas y la discriminación de los niños de asentamientos humanos),

	– formación de valores (“mala” en 2000–2006 debido principalmente a la falta de enseñanza por parte de los papás y profesores).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable (bajo la condición de una capacitación continua)</i> Aspectos positivos: • Los comités de vigilancia tienen una base legal y deben ser reconocidos por la municipalidad por ordenanza. Hay leyes que respaldan la transparencia y la participación ciudadana [III]. • Hasta ahora los comités de vigilancia han funcionado y se han organizado reuniones para priorizar proyectos [IV]. • Visión Mundial ha continuado la capacitación de nuevos miembros de los comités [IV]. • Los ex-miembros de los comités usan a menudo sus conocimientos para otras actividades de la participación ciudadana [IV]. Aspectos críticos: • Los comités son elegidos sólo para un año. Esto requiere una transferencia de conocimientos continua que no está asegurada [IV]. • Todavía falta capacitación en ciertas áreas temáticas [I] [III]. • Según los participantes del taller el interés de la mayoría de la población por la participación ciudadana es bajo [I, matriz 2].
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto, enero de 2004
I	Taller en Huanta, 24.3.2007, 18 participantes (9 mujeres) provenientes de cuatro distritos de los seis distritos involucrados en el proyecto, o sea Huanta, Iguain, Piticha e Loricocha: artesanos, regidores, representantes del club de madres

II	Entrevista en Ayacucho (23.3.2007) con: • Alejandro Córdova (ex-alcalde de Huanta durante la ejecución del proyecto)
III	Entrevista en Huanta (23.3.2007) con: • Edwin A. Bustios Saavedra (alcalde de Huanta)
IV	Entrevista en Huanta (23.3.2007) con la AFADIPH (Asociación de Familias Desplazadas Insertadas en la Provincia de Huanta): • Aurelio Pineda Quispe (presidente) • Gregorio Lobatón (ex-presidente)

Ficha 13: Resumen del proyecto L2C1 069 en Pacora* <i>“Abastecimiento de servicio de agua potable y mejoramiento de las condiciones sanitarias – Caserío Cerro Escute – Pacora” (Lambayeque)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Final del proyecto: julio de 2005 Aporte del FPA: S/. 170,300; costo total: S/. 259,510 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Pacora Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Fin, objetivos, productos, actividades e indicadores [0]	<u>Fin:</u> Mejorar el abastecimiento de agua potable y el saneamiento ambiental de los pobladores del caserío Cerro Escute. <u>Objetivos:</u> Dotar el caserío de una adecuada infraestructura de agua y saneamiento. • Promover la educación sanitaria para el cambio de costumbres y hábitos con respecto a la higiene y la salud ambiental. • Fortalecer la participación de la población en la organización, formación y capacitación en la entidad de operación y mantenimiento. <u>Productos, actividades e indicadores:</u> • Rehabilitación y mejoramiento del pozo a tajo abierto. • Construcción de un molino de viento e instalación de tuberías para la distribución del agua que solucione en forma inmediata el problema del suministro de agua para consumo doméstico. • Instalación de 60 letrinas de pozo seco.
2. Pertinencia	Confirmada • La situación de agua potable y saneamiento en el caserío Cerro Escute era inadecuada. • Las consecuencias fueron: – una tasa elevada de mortalidad de menores de 5 años,

	– la contaminación ambiental y proliferación de enfermedades infectocontagiosas.
3. Impacto hasta ahora	<i>Positivo, pero muy inestable (cuando hay agua; debido a fallas del proyecto frecuentemente no hay agua)</i> Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante [I, matriz 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 5 áreas: (i) agua potable, (ii) alimentación, (iii) salud, (iv) participación ciudadana (durante la ejecución del proyecto), (v) gestión municipal (por haber ganado el proyecto del FPA) [I]; • “positivo” en la educación primaria (los niños se enferman menos y asisten más a las clases en vez de ir por agua). Los participantes del taller destacaron el impacto muy positivo de la capacitación en educación sanitaria e higiene (la capacitación fue proporcionada por GTZ-PROAGUA durante y después de la ejecución del proyecto [I]. Las letrinas están en buenas condiciones y son cuidadas por los habitantes [II]. La falta de un impacto continuo se debe a una serie de fallas en la planificación, construcción de la infraestructura y operación del sistema de agua potable (pozo y molino de viento) con la consecuencia de que frecuentemente no hay agua [I] [II] [III] [IV]. Causas: • pozo demasiado poco profundo (capta aguas de filtraciones de riego y no de una beta de agua subterránea permanente), • inadecuada construcción del molino (demasiado alto) que causa un desgaste excesivo de los materiales y una necesidad frecuente de reparaciones, • maltrato ocasional de las piletas públicas por niños [II]. Los participantes del taller criticaron que no habían sido lo suficientemente involucrados en la planifica-

	ción y ejecución del proyecto y que la municipalidad tampoco había tomado en cuenta los comentarios y las recomendaciones de la población de Cerro Escute [I].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes criterios: – agua potable (“muy mala” en 2000–2001, “regular” en 2002–2003, “muy mala” en 2004–2005, “buena” a partir de junio de 2005 debido al funcionamiento del molino de viento, “regular” en 2006 a causa de las fallas del molino y la escasez frecuente de agua potable), – salud (“regular” en 2000–2004, “buena” en 2005–2006 debido a la mejor calidad del agua potable), – educación primaria (“regular” en 2000–2005, “buena” en 2006 debido a la mejor calidad de la enseñanza), – participación ciudadana (“mala” en 2000–2003, “buena” en 2004–2005, “muy buena” en 2006 a causa de la creación y el funcionamiento de la JASS requerida por el FPA), – gestión pública (“mala” en 2000–2003, “regular” en 2004, “buena” en 2005, “muy buena” en 2006; la gestión municipal mejoró por la ejecución del proyecto del FPA y la electrificación del caserío). • La situación general de la población no ha cambiado en el aspecto: – alimentación (“regular” en 2000–2002, “muy mala” en 2003–2004 debido a la sequía, “regular” en 2005–2006).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: limitada, en el futuro probable (bajo la condición de un nuevo componente del proyecto); muy incierta (sin el nuevo componente)</i> La sostenibilidad limitada hasta ahora se debe a varios factores:

	• Las fallas de planificación, construcción y uso del sistema mencionadas arriba. • Debido a las deficiencias de abastecimiento de agua, el 63 por ciento de los beneficiarios se niegan a pagar la cuota familiar de S/. 5. • El desgaste del material del molino produce costos elevados que la JASS no puede cubrir a causa del financiamiento insuficiente por parte de los beneficiarios; de eso resultó un déficit anual mayor de S/. 1,300 [I] [III] [IV]. • El FPA intenta la construcción de un pozo nuevo con una electrobomba para asegurar el abastecimiento continuo de agua potable. • El uso de la electrobomba elevaría la cuota familiar de S/. 5 a S/. 7. Se supone que la población está dispuesta a pagar la cuota elevada si se garantiza el abastecimiento continuo de agua. Bajo esta condición la sostenibilidad del proyecto parece probable. • Sin la construcción de un nuevo pozo y la continuación del sistema actual la sostenibilidad es muy incierta.
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto
I	Taller en Cerro Escute – Pacora, 1.3. – 2.3.2007, alrededor de 20 participantes: miembros de la JASS y pobladores
II	Entrevista en Chiclayo (1.3.2007) con: • Carmen Mesa Camacho (supervisora del proyecto)
III	Entrevista en Cerro Escute – Pacora (2.3.2007) con: • José Vicente Zeña Llonto (tesorero de la JASS) • Elvira Rivera Nole (secretaria de la JASS) • Julia Luna Díaz (miembro de la JASS)
IV	Entrevista en Chiclayo (1.3.2007) con: • Iván Arturo Chocano Cisneros (GTZ-PROAGUA) • César Enrique Montes Chang (GTZ-PROAGUA)

Ficha 14: Resumen del proyecto L2C1 031 en Chalamarca* <i>“Construcción de sistemas de agua potable y letrinas en los caseríos de El Lirio, Nuevo Triunfo y La Esmeralda” (Cajamarca)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
1. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 1.3.2005 – 31.8.2005 Aporte del FPA: S/. 347,974; costo total: S/. 446,643 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Chalamarca Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
2. Objetivos y productos [0.2]	<u>Objetivo central:</u> • Disminuir el índice de enfermedades por consumo de agua contaminada y la mala disposición de excretas. <u>Objetivos específicos:</u> • Proveer a los caseríos de agua apta para consumo humano. • Proveer a los caseríos de lugares adecuados para la deposición de excretas. • Familias capacitadas en el uso del agua y manejo, operación y mantenimiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico. <u>Productos:</u> • Sistema de agua potable con conexiones domiciliarias para 235 familias de los caseríos de El Lirio (77 familias), Nuevo Triunfo (115 familias), La Esmeralda (43 familias) con proyección a 320 familias en 20 años. • Letrinas para 135 familias: El Lirio (34), Nuevo Triunfo (86), La Esmeralda (15). • Capacitación en la operación y el mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.
3. Pertinencia	<i>Confirmada</i> • Antes del proyecto no había acceso a agua limpia, se desconocían técnicas de tratamiento de agua, faltaba higiene en el consumo de agua y se depositaban las excretas al aire libre [0.2].

	• La consecuencia fueron problemas frecuentes de salud, sobre todo enfermedades gastrointestinales que afectaban particularmente a los niños [0.2].
3. Impacto hasta ahora	Muy positivo <i>[La valoración se refiere principalmente a Nuevo Triunfo porque 20 de los 22 participantes del taller eran de este caserío. Sólo 2 eran de La Esmeralda (compartieron la valoración de los participantes de Nuevo Triunfo). El Lirio no estaba representado.]</i> Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante [I, matriz 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 5 áreas: (i) situación de agua potable, (ii) alimentación (mejores condiciones de cocinar), (iii) salud (menos enfermedades), (iv) capacitación técnica (mejores conocimientos en virtud de la capacitación proporcionada por GTZ-PROAGUA durante y después de la ejecución del proyecto), (v) participación ciudadana (demandas de solucionar el problema de agua potable y saneamiento en el proceso de presupuesto participativo; aporte propio de los pobladores a la ejecución del proyecto en forma de trabajos comunes; elección de una JASS para asegurar el funcionamiento del sistema); • “positivo” en 3 áreas: (i) ingreso familiar (menos gastos por enfermedades), (ii) educación primaria (más atención y mejor capacidad de aprender de los niños), (iii) gestión municipal (la MD se apropió de la idea del proyecto, elaboró el perfil y lo presentó con éxito al FPA). Según [III] y [IV], el proyecto ha fomentado el compromiso, el sentido colectivo y solidario y la responsabilidad común de los pobladores (p. ej. los pobladores de Nuevo Triunfo ayudaron a los de La Esmeralda en la faena común durante la ejecución del proyecto). Los pobladores no se limitaron a solicitar el proyecto sino se organizaron para asegurar su aporte propio (25 jornadas de trabajo por familia), que calificaron de “adecuado” [I].

4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en 3 aspectos (según los participantes del taller debido al proyecto del FPA): – agua potable (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005 y “muy buena” en 2006), – salud (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” en 2006), – capacitación técnica (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de alimentación, participación ciudadana, ingreso familiar, educación primaria y gestión municipal (“regular” en cada una de las áreas en 2000–2006).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: sostenible (bajo la condición de una buena gestión de la JASS).</i> <i>[Por la razón ya mencionada, la valoración se refiere principalmente a Nuevo Triunfo.]</i> Aspectos técnicos: • Desde la ejecución del proyecto, hubo sólo dos pequeños problemas que se resolvieron sin dificultades [II]. • Según el jefe del proyecto, la técnica utilizada es adecuada y corresponde a las condiciones locales en esta zona rural [III]. Aspectos organizacionales: • Debido a la distancia entre los tres caseríos, cada uno cuenta con su propia JASS. • La JASS de Nuevo Triunfo fue elegida en octubre de 2005 (por un período de dos años) y se siente adecuadamente capacitada para cumplir sus funciones [II].

	Aspectos financieros: • En Nuevo Triunfo, 87 familias se están beneficiando del proyecto y todas pagan la cuota familiar (hay unas pocas familias que no se benefician por vivir en una zona demasiado alta y por consiguiente no pagan la cuota) [I]. • Las familias beneficiarias pagan una cuota familiar de 1 sol por mes, lo que según la JASS es suficiente para asegurar la operación y el mantenimiento del sistema [III]. • Según el jefe del proyecto, la sostenibilidad técnica-financiera de por sí requiere una cuota familiar de entre 2 y 3 soles por mes. 1 sol es suficiente sólo si la población está dispuesta a aportar faenas en caso de reparaciones necesarias y si la JASS sigue recibiendo por lo menos de vez en cuando cloro gratuito (p. ej. por parte de la posta médica). En virtud de la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto, los pobladores deberían estar en condiciones de efectuar reparaciones aún más calificadas [II]. • Por consiguiente, la sostenibilidad del proyecto depende esencialmente de una buena gestión de la JASS [II].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 58–59)
0.2	MD de Chalamarca / FPA: Informe de liquidación final del proyecto, Chalamarca, octubre de 2005
I	Taller en Nuevo Triunfo, 5.3.2007, 22 participantes (9 mujeres, 22 participantes de Nuevo Triunfo, 2 de La Esmeralda, ningún participante de El Lirio); participaron: los cinco miembros de la JASS (presidente, tesorero, secretario, dos vocales), la presidenta y la vice-presidenta de rondas femininas, la presidenta del club de madres, pobladores, una colaboradora de GTZ-PROAGUA.

II	Entrevista en Nuevo Triunfo (5.3.2007) con: • Segundo Cortez Ortiz (presidente de la JASS de Nuevo Triunfo)
III	Entrevista en Chota (6.3.2007) con: • Guillermo Pérez Cieza (jefe del proyecto)
IV	Entrevista en Chota (6.3.2007) con: • Eduardo Cubas (alcalde reelegido de la MD de Chalamarca)

Ficha 15: Resumen del proyecto L2C1 072 en Túcume* <i>“Abastecimiento de agua potable y saneamiento a los caseríos de Los Bances y Trapiche de Bronce” – MD de Túcume (Lambayeque)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1] [0.2]	Ejecución del proyecto: febrero de 2005 – agosto de 2005 Aporte del FPA: S/. 350,000; costo total: S/. 567,857 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Túcume Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Propósito, objetivos específicos, productos y actividades [0.2]	<u>Propósito:</u> • Proteger y promover los niveles de salud de la población beneficiada. Evitar que la población continúe contrayendo enfermedades como consecuencia del consumo de agua contaminada y la disposición de excretas en lugares inadecuados. <u>Objetivos específicos:</u> • Captar y potabilizar el agua, almacenada sanitariamente. • Distribuir agua potable mediante piletas. • Educación sanitaria para cambiar las costumbres, actitudes y prácticas respecto al uso de servicios sanitarios. <u>Productos/actividades:</u> • 3 pozos artesanales, 3 tanques elevados, 3 molinos de viento, red de distribución de 7,743 metros, 34 piletas públicas, 283 letrinas. • Educación sanitaria y capacitación en operación y mantenimiento.
2. Pertinencia	Confirmada • Los dos caseríos se encuentran en una zona rural de extrema pobreza. Para el proyecto fueron elegidos los caseríos más pobres y alejados [III]. • Los dos caseríos no disponían de un servicio básico de agua potable. Los pobladores necesitaban hasta dos horas para ir por agua [III].

	• En cuanto al saneamiento, los caseríos sí disponían de algunas letrinas construidas por FONCODES. Sin embargo eran insatisfactorias debido a construcciones inadecuadas (calentamiento fuerte etc.) [III].
3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo</i> El proyecto del FPA fue mencionado como hecho importante en la comunidad (I, matriz 1) y como intervención importante (I, matriz 3) debido al efecto positivo del agua potable y del saneamiento sobre la salud y el medio ambiente. Los participantes del taller calificaron el impacto del componente de agua potable del proyecto del FPA [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 7 criterios: (i) agua potable, (ii) alimentación, (iii) salud (mejor alimentación e higiene), (iv) ingresos (ahorro de tiempo), (v) educación (en vez de ir por agua los niños van a la escuela o hacen sus tareas), (vi) participación ciudadana (involucración en decisiones durante la preparación y ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (por haber solicitado y ganado el proyecto). Los participantes del taller calificaron el impacto del componente de las letrinas del proyecto der FPA [I, matriz 4] como: • “muy positivo” en 5 criterios: (i) salud (menos enfermedades), (ii) situación ambiental (menos excrementos y menos mosquitos), (iii) educación (educación sanitaria), (iv) participación ciudadana (involucración en decisiones durante la preparación y ejecución del proyecto), (v) gestión municipal (por haber solicitado y ganado el proyecto); • “positivo” en el criterio de ingreso (menos gastos de salud).

4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes aspectos: – salud (pasando de “mala” en 2000–2005 a “regular” en 2006 debido al proyecto), – agua potable (solamente en Los Bances, pasando de “mala” 2000–2004 a “regular/buena” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA), – ingreso (en Los Bances pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 a causa de la electrificación del caserío), – educación (en Los Bances, “mala” en 2000–2004, “regular” en 2005–2006). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de: – agua potable (en Trapiche, calificada como “mala” dado que sólo un 30 por ciento de la población se beneficia del agua potable de los pozos), – situación ambiental (“mala” a causa de la contaminación por fertilizantes), – gestión municipal (calificada de “buena”), – alimentación y participación ciudadana (ambas calificadas de “regular”), – ingreso y educación (en Trapiche, en ambas áreas calificada de “mala”).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i> • Los molinos y las piletas públicas instaladas funcionan bien. • El mantenimiento está en manos de la JASS, que parece tener la capacidad de asegurar el buen funcionamiento también en el futuro [II] en gran parte debido a la capacitación obtenida [III] [IV]. • Casi un cien por ciento de la población beneficiada paga la cuota familiar [II].

	• Debido a la construcción adecuada de los molinos y al mantenimiento por operadores capacitados, el mantenimiento está asegurado con el presupuesto estimado [II]. • Las letrinas están en buen estado. Los pobladores las aseguran con llaves contra el maltrato por terceros. • La MD de Túcume está evaluando la posibilidad de instalar una bomba eléctrica en los molinos para asegurar su funcionamiento durante 24 horas por día, dado que ahora solamente funcionan unas horas cuando el viento está lo suficientemente fuerte [III].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 58–59)
0.2	MD de Túcume: Informe técnico final del proyecto, Túcume, abril de 2006
I	Taller en Túcume, 8.3. – 9.3.2007; 38 participantes (11 mujeres), entre ellos: el presidente y otros autoridades de la JASS, autoridades de los caseríos, el teniente gobernador de los caseríos de Trapiche y Bances, el presidente del proyecto, usuarios
II	Entrevista en Chiclayo (3.3.2007) con: • César Enrique Montes Chang (GTZ-PROAGUA)
III	Entrevista en Túcume (8.3.2007) con: • Otto Santa María (alcalde de Túcume)
IV	Entrevista en Túcume (8.3.2007) con: • César Rioja (regidor de la municipalidad, presidente cuando se hizo la obra)

Ficha 16: Resumen del proyecto L2C1 067 en Quinua* <i>“Construcción de la planta de tratamiento de agua potable, mejoramiento y ampliación de redes de agua potable y alcantarillado – Quinua” (Ayacucho)</i> [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Final del proyecto: abril de 2006 Aporte del FPA: S/. 350,000; costo total: S/. 715,539 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Quinua Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Fin y productos [0]	<u>Fin:</u> • Mejorar la planta de tratamiento y la red de distribución de agua potable en Quinua. • Ampliación de redes de alcantarillado. <u>Productos:</u> • Infraestructura de agua potable: tapado del canal de conducción, planta de tratamiento de agua, mejoramiento de redes de agua. • Infraestructura de saneamiento: ampliación de redes de alcantarillado (3,700 m de alcantarillado, 65 buzones), construcción de conexiones domiciliarias. • Educación sanitaria: 500 familias capacitadas en operación y mantenimiento, equipo básico de comunicación y capacitación. • Capacitación en operación y mantenimiento: JASS de Quinua fortalecida en su capacidad de administración, operación y mantenimiento.
2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> Antes del proyecto, la calidad del agua era inadecuada. La cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado era baja. • El sistema anterior de desagüe era deficiente en dos aspectos: La planta de tratamiento de desagüe no funcionaba. Además una parte del alcantarillado existente había sido destruida con el fin de usar los aguas residuales para regar los campos lo que contaminó el medio ambiente en la zona más baja.

	• Las consecuencias fueron problemas frecuentes de salud, sobre todo enfermedades gastrointestinales, que afectaron particularmente a los niños.
3. Impacto hasta ahora	<i>Impacto: positivo (agua potable), negativo no deseado (alcantarillado)</i> La discusión durante el taller se refirió exclusivamente al componente de agua potable del proyecto. Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante (I, matriz 3) y calificaron su impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en el área de agua potable, • “positivo” en 3 áreas: (i) alimentación, (ii) salud, (iii) ingreso familiar (menos enfermedades, mayor dedicación al trabajo). La valoración positiva de los impactos tiene que ser matizada en dos aspectos: • El componente de agua potable ha beneficiado mayoritariamente a la zona urbana, donde un 90 por ciento de la población dispone de agua limpia. • Al contrario por razones técnicas la zona rural sólo recibe agua no clorada y tiene que asegurar la cloración en los caseríos mismos lo que no siempre ocurre (por falta de recursos de los pobladores) [III]. Aunque el sistema del alcantarillado en la zona urbana de Quinua fue mejorado por el proyecto del FPA, las aguas residuales siguen saliendo a los campos de la zona baja de la población de Quinua, contaminando los campos y el medio ambiente (impacto negativo no deseado) [IV].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	La discusión durante el taller se refirió exclusivamente al componente de agua potable del proyecto. En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos:

	– agua potable (zona urbana: “muy mala” en 2000–2001, “buena” en 2006; zona rural: “muy mala” en 2000–2001, “regular” en la zona rural por el agua no clorada; mejoramientos debidos al proyecto del FPA), – salud (zona urbana: “regular” en 2000–2002, “buena” en 2003–2006; zona rural: “mala” en 2000, “regular” en 2001–2002, “buena” en 2003–2006). • La situación general del ingreso familiar primero mejoró (debido al fin de la violencia y un aflujo de turistas) y luego volvió a deteriorar (debido a la caída de la venta de artesanía). • La situación general ha empeorado en la alimentación (“buena” en 2000–2002, “regular” en 2003–2006 debido a factores climáticos que redujeron las cosechas).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible (agua potable), ninguna (alcantarillado); en el futuro: incierta (agua potable), muy incierta (alcantarillado)</i> <u>Agua potable:</u> Desde la ejecución del proyecto han surgido varios problemas que podrían perjudicar la sostenibilidad del proyecto: • <i>Aspecto financiero:</i> Hasta ahora el sistema de agua potable no es rentable porque sólo un 60 por ciento de los usuarios pagan la cuota familiar de S/. 4. Los déficit son cubiertos por la municipalidad que no ve la posibilidad de aumentar la cuota [III]. • <i>Aspecto organizacional:</i> El alcalde anterior no entregó la responsabilidad por la operación y el mantenimiento del proyecto a la JASS elegida y capacitada cuyo compromiso decreció por consiguiente. La nueva alcaldesa está dispuesta a entregar el proyecto si existe el compromiso necesario por parte de la JASS, lo que todavía no queda claro [III].

	• <i>Concientización:</i> Aunque unas 3,000 personas participaron en la capacitación, se observan todavía despilfarro y mal uso (uso de agua potable para riego) lo que reduce la rentabilidad del sistema (hay que comprar más cloro de lo que sería necesario) [III]. <u>Alcantarillado:</u> Aunque en de la zona alta de Quinua la situación sanitaria ha mejorado, el sistema de alcantarillado carece de sostenibilidad porque el desagüe sigue contaminando los campos y el medio ambiente en la zona baja. Por eso sería importante financiar una reparación del sistema [III].
Fuentes de información	
0	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 56–57)
I	Taller en Quinua, 19.3. – 20.3.2007, aprox. 20 participantes: funcionarios de la municipalidad, pobladores, artesanos
II	Entrevista en Quinua (19.3.2007) con: • Neri Huayllani Reymundo (representante de GTZ-PROAGUA)
III	Entrevista en Quinua (20.3.2007) con: • Otilia Mártha Chávez Gutiérrez (alcaldesa de Quinua)
IV	Visita de campo por parte del equipo del DIE, Quinua (20.3.2007)

Ficha 17: Resumen del proyecto L2C1 001 en Chaca* “Saneamiento de Chaca” (Ayacucho) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Ejecución del proyecto: 5.1.2005 – 30.7.2005 Aporte del FPA: S/. 264,085; costo total: S/. 365,163 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Santillana Nivel de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Fin, propósito y objetivos [0.2]	<u>Fin:</u> - Mejorar las condiciones de salud de la población del centro poblado de Chaca (distrito de Santillana) por construcción de un sistema de saneamiento con disposición final de aguas residuales y excretas. <u>Propósito:</u> - Mejorar el sistema de disposición final de excretas residuales de Chaca. <u>Objetivos:</u> - Ejecución de una infraestructura adecuada de tratamiento de excretas y aguas residuales mediante red de alcantarillado y tanques sépticos. - Mejorar el conocimiento de la población en términos de adecuados hábitos de higiene, saneamiento y medio ambiente (objetivo de la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA como componente del proyecto). - Contribuir al reforzamiento organizacional de la JASS como una entidad seria de operación y mantenimiento del sistema de saneamiento en Chaca (objetivo de la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA como componente del proyecto).
2. Pertinencia	Confirmada El proyecto se limitó al componente de saneamiento porque la comunidad de Chaca ya contaba con un sistema de agua potable y letrinas. Sin embargo no existía un sistema de desagüe. Las aguas residuales se derramaban sin tratamiento sobre los terrenos de cultivo afectando negativamente la salud.

3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo</i> Los participantes mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 2 áreas: (i) saneamiento, (ii) agua potable (aunque no estaba previsto, se mejoró el sistema existente de agua potable durante la ejecución del proyecto); • “positivo” en 7 áreas: (i) alimentación (mejor calidad a causa de la disminución de heces en las chacras), (ii) salud (menos enfermedades), (iii) ingreso familiar (menos gastos en medicamentos), (iv) educación secundaria (mejor higiene en la escuela), (v) capacitación técnica (la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto se utiliza también en otras obras de construcción), (vi) participación ciudadana (durante la ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (por haber ganado el proyecto del FPA, la municipalidad se siente incentivada a solicitar otros proyectos). Los participantes del taller consideraron la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA como una intervención adicional cuya impacto calificaron de: • “positivo” en 8 áreas: (i) agua potable (capacitación en cloración), (ii) alimentación (en virtud de la mejor calidad del agua utilizada para cocinar), (iii) salud, (iv) saneamiento (capacitación en el manejo del sistema de alcantarillado), (v) educación primaria y secundaria (educación sanitaria y de higiene en las escuelas), (vi) capacitación técnica, (vii) participación ciudadana (debido a la capacitación, los pobladores han perdido su timidez y ahora participan en discusiones), (viii) gestión municipal (efecto vitrina para otras comunidades) [I, matriz 4].
--------------------------------------	---

4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos: – agua potable (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005 y 2006 debido al proyecto del FPA), – salud (“mala” en 2000–2005, “buena” en 2006 debido al proyecto del FPA), – saneamiento (pasando de “mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005 y “buena” en 2006 debido al proyecto del FPA), – capacitación (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” en 2006 debido a la capacitación brindada por GTZ-PROAGUA y el FPA), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” en 2006 por mejores posibilidades de participar), – ingreso familiar (pasando de “mala” en 2000–2005 a “regular” en 2006 debido a una campaña buena). • La situación general no ha cambiado en los áreas de educación primaria, secundaria y gestión municipal (“regular” en cada una de los áreas en 2000–2006 con poca variación durante el período). • La situación ha empeorado en el área de alimentación de “buena” en 2000 a “regular” en 2006 con grandes oscilaciones hasta “muy mala” durante el periodo a causa de grandes variaciones del clima.
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: sostenible (si la JASS es eficiente)</i> • El mantenimiento del sistema de alcantarillado está a cargo de la JASS que maneja el sistema de agua potable [I] [II] [III]. • La JASS fue capacitada por GTZ-PROAGUA y se siente capaz de manejar el sistema después del término de la capacitación por parte de GTZ-PROAGUA [II].

	• La cuota familiar para agua potable y saneamiento es de S/. 1.5 por mes. Los participantes del taller clasificaron eso como adecuado [I, matriz 3]. • Se considera la cuota de S/. 1.5 adecuada para garantizar la sostenibilidad si más del 80 por ciento de los usuarios la pagan regularmente. Actualmente el 100 por ciento la pagan (un 90 por ciento puntualmente, un 10 por ciento con atrasos); GTZ-PROAGUA propone una cuota familiar de S/. 2, considerada sostenible si el 60 por ciento de los usuarios la pagara [II] [III]. • La sostenibilidad dependerá de una gestión eficiente de la JASS que incluya: – asegurar que por lo menos el 80 por ciento de las familias beneficiadas paguen la cuota de S/. 1.5, – capacitar al personal nuevo en caso de cambios de la JASS o de los operadores, – asegurar el mantenimiento de la infraestructura. – La capacidad del alcantarillado es suficiente para un aumento de la población a 500 familias. Actualmente 179 familias se benefician del sistema [II] [III].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Agua potable y saneamiento: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de agua potable y saneamiento, Lima, 2006 (pp. 56–59)
0.2	MD de Santillana: Expediente técnico del proyecto, Ayacucho, 2005
I	Taller en Chaca 26.3.2007; 37 participantes (16 mujeres), entre ellos: el teniente alcalde de la MD de Chaca, representantes del comité de autodefensa, de la JASS, del club de madres, del Proyecto Mujer, del Programa Juntos, del Programa Vaso de Leche, de la Caja Manantial de Chaca, de Visión Mundial, de la Asociación de Padres de Familia (APAFA), del puesto de salud, de la administración de justicia, de GTZ-PROAGUA y personas afectadas por la violencia

II	Entrevista en Chaca (26.3.2007) con: • Farfan Llaranga Emiliano (presidente de la JASS desde enero de 2007) • Miguel Faranga Molina (secretario de la JASS desde enero de 2007) • Espinoza Flores Adrián (operador del sistema desde enero de 2007) • Abel Pariona Rimache (ex-operador del sistema desde octubre hasta diciembre de 2006)
III	Conversación en Chaca (26.3.2007) con el representante de GTZ-PROAGUA • Nilsson Fustamente Fuentes (colaborador de GTZ-PROAGUA)

Ficha 18: Resumen del proyecto L2C2 047 en Morropón* “Rehabilitación y mejoramiento del sistema de riego Piedra el Toro – Morropón” (Piura) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Final del proyecto: 31.1.2005 Aporte del FPA: S/. 290,972; costo total: S/. 400,634 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Morropón Grado de pobreza: 4 (muy pobre)
1. Objetivos y productos [0]	<u>Objetivo central:</u> • Mejorar la conducción y distribución del agua de riego en el canal Piedra de Toro con la finalidad de regar 1,188.67 hectáreas. <u>Objetivos específicos:</u> • Disminuir la infiltración y el deterioro del canal. • Mejorar la gestión del sistema de riego. • Adecuada aplicación de los módulos de riego en los cultivos. • Para mejorar la operación y el mantenimiento del sistema de riego es necesario: – contar con un plan de operación y mantenimiento, – capacitar a los directivos de la comisión de regantes y usuarios del canal en la correcta administración del sistema de riego, – aplicar una tarifa adecuada aprobada. <u>Productos:</u> • Infraestructura (principalmente 1,897 metros de canal revestido). • Capacitación en operación y mantenimiento.
2. Pertinencia	Confirmada • Entre el 80 y 90 por ciento de la población de Morropón son agricultores [II]. • La producción agropecuaria tiene un gran potencial de comercialización y podría generar mayores

	ingresos. Un factor limitante es la escasez de agua para riego. • Antes del proyecto el sistema de conducción y distribución del agua para riego era deficiente debido a la infiltración elevada y el deterioro grave del canal. Además la gestión del sistema de riego era débil y el modo de riego no era adecuado. [0] • Las consecuencias fueron: – pérdidas de agua para riego, – conflictos entre usuarios por el acceso al agua, – reducción del área sembrada en la zona [0]. • 596 familias dependen del canal que es uno de los canales más importantes de la región [II].
3. Impacto hasta ahora	Muy positivo Los participantes mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 4 áreas: (i) alimentación (debido al aumento de la producción la gente se alimenta mejor), (ii) salud (consecuencia de la mejor alimentación), (iii) ingreso familiar (debido al aumento de las ventas de productos agropecuarios), (iv) agua para riego; • “positivo” en 4 áreas: (i) acceso a créditos (debido a mayores ingresos), (ii) comercialización de los productos agropecuarios, (iii) participación ciudadana (reuniones durante la planificación y ejecución del proyecto), (iv) gestión municipal. El canal de riego mejoró la situación de vida de todos los agricultores que tienen acceso al canal. No obstante los agricultores de la zona alta tienden a beneficiarse más del canal que los de la zona baja [II]. Debido al proyecto los agricultores han diversificado sus cultivos y reducido su vulnerabilidad hacia fluctuaciones de los precios agropecuarios [II]. La capacitación de los agricultores brindada por el Programa de Desarrollo Rural Social (PDRS) de la

	GTZ ha tenido un impacto muy positivo. Incluía la formación de una escuela de campo en agricultura y ganadería que produce buenos resultados [II]. Además el proyecto del FPA fortaleció la ciudadanía y la participación civil (debido a reuniones frecuentes y el involucramiento de partes de la comisión de regantes y otras partes de la sociedad civil en el proceso de planeamiento y ejecución del proyecto) [II].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes aspectos (sin que el mejoramiento fuera siempre atribuido primeramente al proyecto del FPA): – alimentación (pasando de “mala” en 2000 a “buena” en 2000–2006 con la excepción de “regular” en 2004 debido a una sequía), – salud (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006), – ingreso familiar (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2001–2006 con la excepción de “mala” en 2004 debido a una sequía), – acceso a agua para riego (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2001–2006 con la excepción de “mala” en 2004), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 a causa de la introducción del presupuesto participativo), – gestión pública (pasando de “regular” en 2000–2002 a “buena” en 2003–2006 debido a la introducción del presupuesto participativo). • La situación general de la población no ha cambiado en los aspectos de acceso a crédito y comercialización (“mala” en cada uno de los aspectos en 2000–2006).

5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: muy probable</i> La operación y el mantenimiento del canal parecen asegurados gracias a la comisión de regantes muy activa y eficiente. Determina las tarifas del agua para riego que parecen suficientes para operar y mantener el sistema. Además los usuarios pagan las tarifas regularmente.
Fuentes de información	
0	Informe final del proyecto, Morropón, septiembre de 2005
I	Taller en Morropón, 26.2. – 27.2.2007, 35 participantes: agricultores, el presidente y miembros del Comité de Regantes de Morropón
II	Entrevista en Morropón (27.2.2007) con: • Carlos Ramos Arámbulo (ex-alcalde de la MD de Morropón)
III	Visita del campo, Morropón (27.2.2007)

Ficha 19: Resumen del proyecto L2C2 038 en Reque* “Mejoramiento del canal de conducción: Reque, tramo 1,516 km” (Lambayeque) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0]	Ejecución del proyecto: abril de 2005 – 14.7.2005 Aporte del FPA: S/. 343,000; costo total: S/. 461,779 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Reque Grado de pobreza: 3 (pobre)
1. Objetivo, productos y actividades [0]	<u>Objetivo:</u> • Tener una infraestructura de riego adecuada para una mejor eficiencia de operación y mantenimiento. <u>Productos/actividades:</u> • Construcción de 1,516 metros de canal. • Construcción de 15 tomas proyectadas entre directas y laterales, tomas laterales con capacidad de 320 l/s. y tomas directas con capacidad de 160 l/s. • Construcción de 2 puentes vehiculares y 1 puente peatonal con estribos. • Construcción de 5 elevaciones o sobresalientes cuya función es elevar el nivel de agua, con sus respectivos stopblocks. • Medidor de Parshall al inicio del canal principal y construcción de 4 medidores tipo “sin cuello” en tomas laterales.
2. Pertinencia	Confirmada • Reque está ubicado en la costa norte del Perú en una zona pobre donde la agricultura constituye la fuente de ingresos más importante. Como es una zona árida el agua es un factor limitante crucial. Por ende cada intervención para mejorar la eficiencia del uso de agua contribuye a aumentar la producción agrícola, lograr mayores ingresos y reducir la pobreza.

	• La pertinencia del proyecto fue confirmada por dos sequías graves en 2004 y 2006–2007 [I].
3. Impacto hasta ahora	Muy positivo Gracias al mejoramiento del canal de conducción por el proyecto del FPA, se ha logrado una mayor eficiencia del uso de agua (menos pérdida de agua) lo que permite a los agricultores sembrar más chacras y realizar más cosechas por año [I, matriz 1] [III]. Los participantes del taller valoraron el impacto del proyecto del FPA [I, matriz 4] como: • “muy positivo” en 7 criterios: (i) alimentación (aumento de la producción agrícola), (ii) transporte (los caminos de vigilancia y los puentes construidos permiten un transporte más rápido), (iii) agua para riego (uso más eficiente del agua), (iv) educación primaria y secundaria (en ambos casos mejor acceso a la escuela a causa del camino de vigilancia), (v) capacitación técnica (mejor acceso a Reque para participar en capacitaciones), (vi) participación ciudadana (durante la preparación y ejecución del proyecto), (vii) gestión municipal (formación de una alianza para solicitar el proyecto); • “positivo” en 4 criterios: (i) salud (mayor cuidado por el agua y uso recreativo del agua), (ii) ingreso (más producción), (iii) medio ambiente (la población cuida mejor el canal, botando p.ej. menos basura en el canal), (iv) información (el camino de vigilancia facilita los contactos y el intercambio de información entre los regantes). El proyecto podría tener un impacto negativo indeseado en los terrenos más abajo de la parte del canal modernizado por el FPA porque ahí hay salinización en los terrenos de caña. Como la cantidad de agua llevada por el canal ha aumentado debido al proyecto del FPA los productores de caña podrían utilizar el agua adicional para intensificar su producción y por ende la salinización [III].

4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en los siguientes aspectos: – agua para riego (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido al mejoramiento del canal por el FPA; los participantes del taller no calificaron la situación general de “muy buena” porque la cantidad absoluta de agua para riego no ha aumentado), – transporte (más mototaxis y camionetas para el transporte comercial; ningún efecto del proyecto del FPA), – información (llegó el internet). • La situación general de la población no ha cambiado en las áreas de alimentación, salud, ingreso, educación primaria y secundaria, formación técnica y gestión municipal, lo que según los participantes se debe a la dimensión limitada del proyecto. • La situación general de la población ha empeorado en los casos de: – medio ambiente (mayor uso de pesticidas como remedio al aumento de plagas, pasando de “regular” en 2000 a “muy mala” en 2006), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000 a “mala” en 2004) por falta de espacios de participación.
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i> • El proyecto fue entregado a la junta de usuarios y a la comisión de regantes que ya existen desde hace mucho tiempo. Ambas se han apropiado del proyecto y parecen capaces de asegurar el buen funcionamiento del canal [II]. • Los regantes consideran el aporte propio de mantenimiento adecuado [I] [II].

	• La sostenibilidad del impacto positivo del proyecto del FPA podría ser afectada por la contaminación de los terrenos a causa del uso de pesticidas [I].
Fuentes de información	
0	Junta de Usuarios / MD de Reque / Comisión de Regantes / FPA: Guía de operación de la infraestructura de riego, Reque, Boletín Informativo No.1
I	Taller en Reque, 2.3. – 3.3.2007; primer día: 34 participantes; segundo día: 35 participantes; presentes en ambos días: 26 participantes (6 mujeres), entre ellos: el presidente, el ex-presidente, vocales y la secretaria de la Comisión de Regantes de Reque, el coordinador de la junta vecinal, agricultores, una profesora, un contador, un estudiante.
II	Entrevista en Chiclayo (1.3.2007) con: • Ing. Julio Peralta López (jefe del proyecto del FPA)
III	Entrevista en Reque (2.3.2007) con: • Sr. Liza (presidente de la Comisión de Regantes de Reque) • Carlos Gonzales Muñoz (ex-presidente de la Comisión de Regantes de Reque; presidente cuando se hizo la obra)

Ficha 20: Resumen del proyecto L2C2 026 en Los Morochucos* “Ampliación del canal de riego Illaccocha – Vizchayoc” (Ayacucho) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1]	Final del proyecto: 14.12.2005 Aporte del FPA: S/. 212,648; costo total: S/. 281,294 Entidad solicitante y ejecutora : MD de Los Morochucos Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Objetivos y productos [0.2]	<u>Objetivo central:</u> • Incremento de la producción y productividad agropecuaria. <u>Objetivos específicos:</u> • Adecuados ingresos de la población que se dedica a la actividad agropecuaria. • Altos volúmenes de oferta de los productos agropecuarios. • Recuperación y conservación de los suelos agrícolas. <u>Productos:</u> • 1,840 metros de canal revestido. • Plataforma de canal hasta Prog. 4+000.
2. Pertinencia	<i>Confirmada</i> • Los Morochucos es un distrito de extrema pobreza con tierras agrícolas que antes del proyecto no se cultivaban por falta de agua para riego [I]. • Cultivando más tierras agrícolas se puede aumentar la producción agropecuaria y el ingreso familiar.
3. Impacto hasta ahora	<i>Muy positivo</i> Los participantes mencionaron el proyecto del FPA como hecho importante positivo en su comunidad [I, matrices 1 y 3] y calificaron el impacto del proyecto [I, matriz 4] de:

	• “muy positivo” en 2 áreas: (i) alimentación (incremento de la producción de papas y leche), (ii) ingreso familiar (incremento de la producción de leche); • “positivo” en 7 áreas: (i) salud (por el aumento del ingreso), (ii) agua para riego, (iii) acceso a tierra (por el aumento del área bajo riego), (iv) educación primaria (por el aumento del ingreso), (v) capacitación técnica (por la capacitación durante la ejecución del proyecto), (vi) participación ciudadana (por reuniones en el contexto del mantenimiento del canal), (vii) gestión municipal (la municipalidad se queda más sensibilizada en relación al área de riego). Según los interlocutores entrevistados, la capacitación brindada durante la ejecución del proyecto era insuficiente lo que disminuyó el impacto positivo del proyecto. Muchos campesinos no se sienten lo suficientemente capacitados para manejar de manera más eficiente el agua para riego. Siguen regando sus pastos con demasiado agua y durante demasiado tiempo. Como consecuencia los campesinos en partes más bajas se benefician menos del agua disponible [I] [II] [III].
4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general ha mejorado en los siguientes aspectos: – alimentación (pasando de “regular” en 2000–2005 a “buena” a 2006 debido al proyecto del FPA), – salud (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido a una mejor atención en el puesto de salud), – agua para riego (pasando de “muy mala” en 2000–2004 a “regular” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA),

	– acceso a tierra (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA), – participación ciudadana (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 a causa del presupuesto participativo). • La situación general no ha cambiado en las siguientes áreas: ingreso familiar, educación primaria, capacitación técnica y gestión municipal (“regular” en cada una de los áreas en 2000–2006).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible, en el futuro: probable</i> <i>[El canal beneficia a agricultores de distintas comunidades. Por eso se precisa a qué comunidad la observación se refiere.]</i> • En Viscachallo existe un comité de regantes que maneja la operación y el mantenimiento del canal en base a una tarifa de 1 S/. por agricultor y turno. El sistema parece funcionar bien y sin grandes problemas. El comité se considera capaz de seguir manejando el canal de manera sostenible. El canal es reconocido por la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR) que está encargada de la supervisión y brinda, caso que sea necesario, apoyo técnico [I, matriz 3] [III]. • En Chalco todavía no existe un comité de regantes a pesar de que es obligatorio y hasta ahora tampoco se cobra una tarifa. La operación del canal es organizada por la comunidad. Los participantes del taller mencionaron eso como problema y ven la necesidad de formar un comité [I, matriz 3].
Fuentes de información	
0.1	Documentación del proyecto
0.2	MD de Los Morochucos: Carta de solicitud de la entidad solicitante, Anexo 3, julio de 2004
I	Taller en Los Morochucos (Chalco), 22.3.2007, 31 participantes (14 mujeres), entre ellos: representantes de las comunidades de Chalco y Cuchucancha, del Club de Madres de Chalco, del Comité Autodefensa de

	Chalco, del Consejo de Desarrollo del Cooperativismo (CODECO) de Vizcachayoc, del Comité de Regantes de Illaccocha-Vizcachayoc, del Programa Vaso de Leche de Chalco, del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) de Chalco, agricultores
II	Entrevista en Huamanga (20.3.2007) con: • Alfredo Gómez Alcón (ex-alcalde de la MD de Los Morochucos) • Ing. Beker Barriendos (jefe del proyecto)
III	Entrevista en Los Morochucos durante la visita de campo (23.3.2007) con: • Pedro Vega Quicaño (vocal de la Comisión de Regantes de Vizcachayoc) + 3 usuarios • Frederic de la Cruz Alarcón (vice-presidente de la Junta de la Comunidad de Chalco) • Oscar Palomino de la Cruz (fiscal de la Junta de la Comunidad de Chalco)

Ficha 21: Resumen del proyecto L2C2 009 en Mutuypata – Colcabamba* “Sustitución y construcción del canal de riego tipo entubado de Mutuypata – Colcabamba” (Huancavelica) [* Las fuentes indicadas entre paréntesis son especificadas al final de la ficha.]	
0. Datos básicos [0.1] [0.3]	Ejecución del proyecto: 21.7.2005 – 25.11.2005 Aporte FPA: S/. 159,685; costo total: S/. 184,910 Entidad solicitante y ejecutora: MD de Colcabamba Grado de pobreza: 5 (extremamente pobre)
1. Objetivos y resultados [0.2] [0.3]	<u>Objetivo central:</u> • Incremento de los rendimientos de los cultivos en la comunidad de Mutuypata. <u>Objetivos específicos:</u> • Disponer de una adecuada captación para lograr un mayor ingreso de agua. • Evitar la pérdida de agua por filtraciones en los canales existentes. • Incorporar nuevas áreas bajo riego con la construcción de un nuevo canal. • Son 70 las familias beneficiadas con el proyecto. <u>Resultados:</u> Entubado de 2 canales existentes. Construcción de un canal nuevo, entubado en una longitud de 1 km.
2. Pertinencia	Confirmada • La fuente de ingreso casi exclusiva de esta comunidad extremadamente pobre es la producción agrícola (sobre todo papas, maíz, cebada y habas) que anteriormente se destinaba en un 70 por ciento al autoconsumo. La gran mayoría de los agricultores sembraban sus terrenos de cultivo una vez por año aprovechando la época de lluvia que a menudo no garantizaba una cantidad de agua estable y suficiente para los cultivos [0.3]. • Antes del proyecto sólo un área limitada (25 hectáreas) fue regada de manera deficiente porque se

	usaba una acequia de tierra con una eficiencia de conducción muy baja debido a la filtración y escorrentía elevadas. • Como el agua es un factor limitante crucial de la producción agrícola, el incremento de la disponibilidad de agua para riego por un canal más eficiente ofrece la posibilidad de aumentar la producción y mejorar tanto la alimentación como el ingreso.
3. Impacto hasta ahora	<i>Positivo</i> Los participantes del taller mencionaron el proyecto del FPA como una intervención importante durante los últimos años [I, matriz 3] y calificaron su impacto [I, matriz 4] de: • “muy positivo” en 2 áreas: (i) agua para riego (más agua disponible), (ii) alimentación (más alimentos a causa del aumento de la producción; el canal entubado permite una campaña “chica”, o sea adicional, y también el incremento del área cultivada); • “positivo” en las siguientes áreas: (i) salud (el canal entubado ya no permite la toma de agua del canal para el consumo doméstico como antes); (ii) ingreso familiar (debido al aumento de la producción y de mayores ventas en el mercado); (iii) educación primaria (por el aumento del ingreso familiar), (iv) información y capacitación (a causa de la capacitación proporcionada durante la ejecución del proyecto); (v) participación ciudadana (la experiencia del proyecto incentivó a los pobladores a discutir sus futuras necesidades y a pedir un proyecto de riego complementario); • “positivo” y “negativo” con respecto al medio ambiente: el impacto positivo se debe al hecho de que el canal entubado implique menos erosión que la acequia de tierra en que el agua constantemente se llevaba tierra (véase también el aspecto “sostenibilidad”); el impacto negativo resulta de la práctica de las mujeres de lavar la ropa en las tomas de agua con detergentes que luego se extienden sobre las laderas por debajo de las tomas.

4. ¿Ha cambiado la situación de vida en la comunidad con respecto a las distintas dimensiones de pobreza?	En cuanto a las áreas en que el proyecto del FPA ha tenido impactos positivos, según el taller [I, matriz 2]: • La situación general de la población ha mejorado en 3 aspectos: – agua para riego (pasando de “regular” en 2000–2004 a “buena” en 2005–2006 debido al proyecto del FPA), – información (pasando de “regular” en 2000–2003 a “buena” en 2004–2006 a causa de la instalación de una antena parabólica que facilita el acceso a la televisión), – capacitación (pasando de “mala” en 2000 a “regular” en 2001–2006 debido a la capacitación proporcionada p. ej. por el Programa Juntos, la Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú/ADECAP y el FPA). • La situación general de la población no ha cambiado en los siguientes aspectos: – alimentación (oscilando entre “mala” en 2000 y 2006 debido a sequías y/o heladas, “buena” en 2003 debido a lluvia y una buena cosecha, y “regular” en los demás años), – salud (“mala” en cada año salvo en 2005 por falta de promotores de salud y a causa de enfermedades tales como gripe y diarrea), – ingreso familiar (“regular” en cada año; aunque la producción agrícola aumentó a causa del canal entubado, el producto principal comercializado, o sea las papas, se vio afectado por una baja de precios en el año pasado), – educación primaria (calificada de “mala” en 2000–2006; en 2006 cuando el impacto positivo del proyecto del FPA se hizo sentir, muchos no pasaron porque los profesores habían elevado las exigencias), – participación ciudadana y gestión municipal (calificadas de “regular” en 2000–2006).
---	---

	• La situación general de la población ha empeorado con respecto al medio ambiente (pasando de “regular” en los años 2000–2001 y 2003–2005 a “mala” en 2006 debido a tres factores: deforestación, uso de pesticidas, uso de detergentes en el agua tomada del canal para lavar ropa; en 2003 la situación de medio ambiente fue calificado de “mala” a causa de un huayco).
5. Sostenibilidad	<i>Hasta ahora: sostenible; en el futuro: insostenible (sin modificación del sistema de riego e introducción de tarifas)</i> • Hasta ahora el canal ha funcionado sin problemas. Hay un comité de regantes que ya existía antes de la ejecución del proyecto del FPA y se encarga de la repartición del agua y de la limpieza de las tomas de agua. • Sin embargo el proyecto tal como fue ejecutado es insostenible a largo plazo porque la manera actual de regar (inundación de los terrenos por gravitación) junto con la topografía (laderas con una inclinación extrema hasta alrededor de 40 grados) provoca una erosión acelerada que ya se puede observar ahora. Según [II] y [III], sin un cambio del método de regar ya no habrá suelo cultivable en 5–10 años. Una posible alternativa sería la instalación adicional de tubos verticales (saliendo del canal entubado) en las laderas que faciliten un sistema de riego por aspersión (costo adicional de US \$ 3,000 por 10 hectáreas) [III]. Los regantes ya solicitaron un proyecto de este tipo a la MD de Colcabambo (hasta ahora en vano). • Un problema adicional es que la capacitación proporcionada durante la ejecución del proyecto del FPA era insuficiente, sobre todo en lo que al uso eficiente del agua y métodos más apropiados de cultivo se refiere [II]. • Finalmente el comité de regantes todavía no cobra una tarifa a los regantes de modo que no hay recursos para financiar posibles reparaciones fuera

	del alcance de los pobladores o generar fondos que puedan servir para financiar aportes propios en futuros proyectos [II].
Fuentes de información	
0.1	FPA: Infraestructura de riego: Sistematización de las experiencias del FPA en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura de riego, Lima, 2007 (pp. 52–53)
0.2	Propuesta de identificación del proyecto de infraestructura de riego (recibido por el FPA el 21.5.2004)
0.3	Memoria de proyecto terminado (recibido por el FPA el 29.3.2006)
I	Taller en Mutuypata, 29.3.2007, 25 participantes (3 mujeres), entre ellos: los 5 miembros del comité de regantes.
II	Entrevista en Mutuypata (29.3.2007) con los miembros del comité de regantes: • Santiago Merino Flores (presidente) • Sandro Sacha Campos (vice-presidente) • Eologio Janampa Casimiro (tesorero) • Anasto Casimiro Pariona (vocal) • Nestor Rojas de la Cruz (vocal)
III	Entrevista en Mutuypata (29.3.2007) con: • Ing. Luis Alania Apolinario (Gerente de Desarrollo Económico de la MD de Colcacamba)

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 255 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

Loewe, Markus: Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potenzial von Kleinstversicherungen, 221 S., Nomos, Baden-Baden 2009, ISBN 978-3-8329-4017-1 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 4)

Loewe, Markus: Soziale Sicherung in den arabischen Ländern: Determinanten, Defizite und Strategien für den informellen Sektor, 286 S., Nomos, Baden-Baden 2010, ISBN 978-3-8329-5586-1 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 7)

Faust, Jörg / Susanne Neubert (eds.): Wirksame Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente, 432 S., Nomos, Baden-Baden 2010, ISBN 978-3-8329-5587-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 8)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut and Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

Krause, Matthias: The Political Economy of Water and Sanitation, 282 S., Routledge, London 2009, ISBN 978-0-415-99489-7 (Studies in Development and Society 20)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Springer Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (eds.): Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance, 416 S., Springer, Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direct beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe “*Studies*” ersetzt.]

Studies

- 70 *Ashoff, Guido et al.*: Wirkungsanalyse des Deutsch-Peruanischen Gegenwertfonds, Bonn 2012, 198 S., ISBN 978-3-88985-507-7
- 69 *Lundsgaarde, Erik et al.*: Private Foundations and Development Cooperation: Insights from Tanzania, 118 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-506-0
- 67 *Vollmer, Frank*: Increasing the Visibility and Effectiveness of Development Cooperation: How to reconcile two competing objectives?, 86 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-504-6
- 66 *Vidican, Georgeta*: Building Domestic Capabilities in Renewable Energy: A case study of Egypt, 163 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-503-9
- 65 *Van de Sand, Isabel*: Assessing Vulnerability to Climate Variability and Change: Participatory assessment approach and Kenyan case study, 149 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-502-2
- 64 *Ashoff, Guido et al.*: Evaluación del “Fondo de planificación estratégica e implementación de reformas autofinanciadas en Chile”, S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-501-5
- 63 *Ashoff, Guido et al.*: Evaluierung des deutsch-chilenischen “Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen”, 94 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-500-8
- 62 *Fues, Thomas / LIU Youfa*: Global Governance and Building a Harmonious World: A comparison of European and Chinese concepts for international affairs, 215 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-499-5
- 61 *Weikert, Jochen*: Re-defining ‘Good Business’ in the Face of Asian Drivers of Global Change: China and the Global Corporate Social Responsibility Discussion, 378 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-497-1
- 60 *Hampel-Milagrosa, Aimée*: The Role of Regulation, Tradition and Gender in Doing Business: Case study and survey report on a two-year project in Ghana, 77 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-496-4
- 59 *Weinlich, Silke*: Reforming Development Cooperation at the United Nations: An analysis of policy position and actions of key states on reform options, 134 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-495-7

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 16/2012 *Lema, Rasmus / Axel Berger / Hubert Schmitz*: China's Impact on the Global Wind Power Industry, Bonn 2012, 25 S., ISBN 978-3-88985-559-6
- 15/2012 *Volz, Ulrich*: The Need and Scope for Strengthening Co-operation Between Regional Financing Arrangements and the IMF, Bonn 2012, 14 S., ISBN 978-3-88985-558-9
- 14/2012 *Klingebiel, Stephan*: Results-Based Aid (RBA): New aid approaches, limitations and the application to promote good governance, 36 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-557-2
- 13/2012 *Koch, Svea*: From Poverty Reduction to Mutual Interests? The debate on differentiation in EU development policy, 42 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-556-5
- 12/2012 *Altenburg, Tilmann / Tobias Engelmeier* : Rent Management and Policy Learning in Green Technology Development, 22 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-555-8
- 11/2012 *Gehrke, Esther*: Short-term Effects of the Global Economic and Financial Crisis on Households in three Developing Countries, 50 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-554-1
- 10/2012 *Breuer, Anita*: The Role of Social Media in Mobilizing Political Protest: Evidence from the Tunisian revolution, 31 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-553-4
- 9/2012 *Becker, Bastian / Doris Fischer*: Promoting Renewable Electricity Generation in Emerging Economies, 19 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-552-7
- 8/2012 *Hoang, Ha*: How to Evaluate Budget Support Conditionality and Policy Dialogue: Using the qualitative approach to causality, 51 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-548-0
- 7/2012 *Faust, Jörg / Sebastian Ziaja*: German Aid Allocation and Partner Country Selection: Development-Oriented, Self-Interests and Path Dependency, 27 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-551-0
- 6/2012 *Hensengerth, Oliver / Ines Dombrowsky / Waltina Scheumann*: Benefit-Sharing in Dam Projects on Shared Rivers, 37 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-549-7
- 5/2012 *Faust, Jörg*: Poverty, Politics and Local Diffusion: Resource allocation in Bolivia's Decentralised Social Fund, 23 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-550-3

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Analysen und Stellungnahmen (ISSN 1434-8934)

- 14/2012 *Loewe, Markus*: Nach 2015: Wie lassen sich die Millennium Development Goals mit den in Rio beschlossenen Sustainable Development Goals verbinden?
- 13/2012 *Koblowsky, Peter / Chinwe Ifejika Speranza*: Afrikanische Entwicklungstrends: Konkurrierende Institutionelle Arrangements für Klimapolitik: Der Fall Nigeria
- 12/2012 *Kaplan, Marcus*: Landwirtschaft in den internationalen Klimaverhandlungen – Förderung einer nachhaltigen Entwicklung oder nur zweifelhafte Emissionsminderung?
- 11/2012 *Schraven, Benjamin*: Umweltwandel und Migration: welche Handlungsperspektiven gibt es?

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper (ISSN 1615-5483)

- 19/2012 *Furness, Mark / Imme Scholz / Alejandro Guarin*: History Repeats? The Rise of the New Middle Classes in the Developing World
- 18/2012 *Loewe, Markus*: Post 2015: How to Reconcile the Millennium Development Goals (MDGs) and the Sustainable Development Goals (SDGs)?
- 17/2012 *Shah, Parita et al.*: African Developments: Options for Improving the Communication of Seasonal Rainfall Forecasts to Smallholder Farmers – The case of Kenya
- 16/2012 *Kaplan, Marcus*: Agriculture in the International Climate Negotiations – Supporting Sustainable Development or Just Dubious Emission Reductions?
- 15/2012 *Schraven, Benjamin*: Environmental Change and Migration: Perspectives for Future Action
- 14/2012 *Furness, Mark / Mario Negre*: Can the EU Confront Inequality in Developing Countries?
- 13/2012 *Weinlich, Silke / Urs Zollinger*: Lessons from Delivering as One – Options for UN Member States

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>