

Programa de protección a las poblaciones afectadas por la violencia en Perú

**Raúl Lizárraga Bobbio
Lilian Sala Morin**

**Departamento Regional para
América Latina**

Programa de protección a las poblaciones afectadas por la violencia en Perú

Raúl Lizárraga Bobbio
Lilian Sala Morin

Sida Evaluation 02/32

**Departamento Regional para
América Latina**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 506 423 80
Telefax: (+46) (0)8 506 423 52
E-mail: info@sida.se

Reports are also available to download at:

<http://www.sida.se>

Authors: Raúl Lizárraga Bobbio, Lilian Sala Morin

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 02/32
Commissioned by Sida, Departamento Regional para América Latina

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 1999-4465
Date of Final Report: Julio 2002
Printed by Elanders Novum
Art. no. SIDA2065es
ISBN 91-586-8733-5
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

INDICE GENERAL

1	RESUMEN EJECUTIVO	1
1.1	Apreciación general sobre el trabajo del PPPAV	1
1.2	Evaluación de organización y gestión	1
1.2.1	<i>Evaluación de resultados</i>	2
1.2.2	<i>Evaluación de impactos</i>	4
1.2.3	<i>Imagen</i>	4
1.3	Conclusiones generales	4
1.4	Enfoques y alcances de una posible Tercera Fase	5
1.4.1	<i>Proyectos fundamentales</i>	6
1.4.2	<i>Algunas estrategias para ampliar su cobertura y sus impactos</i>	6
1.4.3	<i>Soporte corporativo</i>	7
2	INTRODUCCIÓN	8
2.1	Objetivos y Alcances de la Evaluación	8
2.2	Mandato	8
2.3	Metodología de la Evaluación	8
2.4	Reconocimientos	9
3	MARCO DE REFERENCIA	10
3.1	Antecedentes y Justificación	10
3.2	Contexto institucional	10
3.3	Los nuevos escenarios	10
4	EVALUACION DE LA ORGANIZACIÓN Y GESTION	12
4.1	Ubicación Orgánica	12
4.2	Su Posición en la Estrategia Corporativa de Despliegue Territorial	12
4.3	Financiamiento del Programa	13
4.4	Recursos Humanos. Uno de los Principales Activos o Capitales del Programa	14
4.5	Recursos Logísticos	16
5	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	17
5.1	Situación General antes del Programa	17
5.2	Consideraciones Generales y Criterios de Evaluación	17
5.3	Análisis de Resultado de cada Proyecto	19
5.3.1	<i>Proyecto: Regularización de Indocumentados</i>	20
5.3.2	<i>Proyecto: Protección a ciudadanos injustamente requisitorizados por delitos de terrorismo</i>	20
5.3.3	<i>Proyecto: Regularización Legal a Omisos al Servicio Militar y Atención a los Comités de Autodefensa Civil (CAD)</i>	21
5.3.4	<i>Proyecto: Mujeres Víctimas de la Violencia</i>	22
5.3.5	<i>Proyecto: Protección del Derecho a la Propiedad/Poseción de la Tierra</i>	23
5.3.6	<i>Proyecto: Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática</i>	24
5.3.7	<i>Proyecto: de Promoción, Difusión y Capacitación en Derechos Humanos (PDCD)</i>	25
5.4	Líneas de Acción	26
5.4.1	<i>Línea de capacitación</i>	26
5.4.2	<i>Línea de Asesoría y Apoyo Legal</i>	26
5.4.3	<i>Línea de Coordinación Institucional</i>	27

5.4.4	<i>Línea de Difusión</i>	27
5.4.5	<i>Línea de investigación y sistematización</i>	28
5.5	Cuadro sobre resultados cuantitativos 1997–2001	29
6	EVALUACIÓN DE IMPACTOS	31
6.1	Consideraciones Generales	31
6.2	Impactos sobre las poblaciones directamente involucradas	31
6.3	Impactos sobre el entorno social e institucional. Nivel Nacional y Niveles Regionales ...	32
6.4	Impactos sobre el Funcionamiento de la Defensoría del Pueblo	33
6.5	Imagen Corporativa o Institucional	34
6.6	El Programa y la Estrategia de Intervención de Asdi en Perú	34
7	CONCLUSIONES GENERALES	36
7.1	Sobre el Enfoque, los Alcances y los Contenidos Básicos de la Primera y Segunda Fase ...	36
7.2	Sobre la Organización y Gestión del Programa	37
7.3	Sobre los Resultados e Impactos del Programa	38
7.4	Hacia una Tercera Fase; con un nuevo Perfil	39
8	ENFOQUES, PROYECTOS Y LINEAS DE ACCION RECOMENDABLES PARA UNA POSIBLE TERCERA FASE	41
8.1	El Desarrollo Humano Sostenible como base de la “Visión” u ”Objetivo General” del Programa	41
8.2	Criterios Funcionales	42
8.3	Proyectos Fundamentales	43
8.4	Algunas Estrategias para Ampliar la Cobertura y Generar mayores Impactos	45
8.5	La apuesta por un Nuevo Título o Denominación	47
8.6	Soporte Corporativo	48
9	RESPUESTA A LAS PREGUNTAS FORMULADAS EN LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA	49
9.1	Relevancia y cumplimiento de los objetivos específicos del Programa y análisis de la metodología aplicada en las dos fases	49
9.2	Análisis del impacto del Programa en cuanto a la protección de derechos de la población beneficiaria de los 5 grupos meta y al fortalecimiento de instituciones democráticas en los departamentos en que se implementa	50
9.3	Análisis del impacto del programa en la organización e institucionalidad de la Defensoría del Pueblo	50
10	LECCIONES APRENDIDAS	52
10.1	Acciones valiosas para conservar y desarrollar	52
10.2	Ausencias, omisiones o acciones insuficientemente desarrolladas	52
11	ANEXOS	54
11.1	Términos de Referencia	54
11.2	Cuestionarios aplicados	57
11.3	Plan de actividades	68
11.4	Lista de documentos consultados	71
11.5	Cuadro de datos básicos	72
11.6	Cuadro sobre violencia política	74

1 Resumen Ejecutivo

La evaluación del “**Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia**” (PPPAV) ha sido abordada en la forma de un análisis básicamente cualitativo. Se han considerado las dos fases del Programa (1997–1999 y 2000–2002)¹, para determinar la pertinencia de sus objetivos, su desempeño institucional, el cumplimiento de los resultados previstos y el impacto alcanzado con relación a sus objetivos.

El análisis podría mostrar los enfoques y formas de trabajo que pudieran ser útiles referencias tanto para el diseño de una posible Tercera Fase, como para el tratamiento de situaciones equivalentes en otros lugares (recuperación y reconstrucción social, económica, institucional y política en zonas y poblaciones que han sufrido guerras internas).

La evaluación se centra en el tratamiento que el Programa ha tenido para atender, dentro de sus alcances, las secuelas del conflicto armado que asoló al país durante un largo período, particularmente en los departamentos de Junín, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco y Apurímac. Al ser ejecutado por la Defensoría del Pueblo, se consideró también las relaciones entre el PPPAV y las respectivas Representaciones Regionales y Oficinas Descentralizadas de la Defensoría, en sus diferentes aspectos: misión, objetivos y estrategias generales, gestión administrativa.

1.1 Apreciación general sobre el trabajo del PPPAV

Aunque el PPPAV es un programa especial, por lo cual trabaja con territorios, objetivos y actividades propios, su desempeño está directamente ligado al perfil de la Defensoría en su conjunto, particularmente de las Representaciones Regionales con las cuales opera (Junín, Ayacucho).

La evaluación ha encontrado suficientes testimonios de personas y organizaciones que consideran que el PPPAV y la Defensoría realizan un trabajo serio, neutral y honesto; y que contribuye a generar cambios importantes en la restitución de derechos para la población en general y particularmente para aquella afectada por la violencia política, es decir la destinataria del Programa.

1.2 Evaluación de organización y gestión

La ubicación del PPPAV como un Programa Especial de la Defensoría, bajo la dependencia de la Primera Adjuntía, le otorga una posición adecuada para aligerar decisiones y mantener un estatus relativamente paritario con las Adjuntías Especializadas y con los órganos de apoyo.

Ha existido recurrentemente una elevada demanda de acciones y tratamiento de casos para el Programa en sí y para la Representación Regional bajo la cual opera. Por ese motivo, el equipo evaluador considera que podría haberse explorado la posibilidad de contar con una persona designada por el Programa para apoyar a la Representación Regional en la realización de los Planes Operativos, el seguimiento y la evaluación de las actividades correspondientes y en la sistematización de las experiencias.

El financiamiento del Programa ha estado marcado por dos componentes ineludibles: baja posibilidad de que el aporte del Estado al Programa se incremente y alta dependencia de la cooperación externa.

¹ Sin embargo, la evaluación cubre solamente el periodo 1997–2001

La dependencia de la cooperación externa hace vulnerable al Programa y a la Defensoría, por los riesgos que implicaría un cese en el financiamiento. El equipo evaluador considera que, de concurrir hacia una posible Tercera Fase, sería necesaria la implementación de estrategias que contribuyan a disminuir esa dependencia, así como la agilización de algunos mecanismos de gestión financiera que se articulan con la Sede Central de la Defensoría, que en determinados casos pueden calificarse como lentos.

Los recursos humanos del Programa constituyen un capital muy importante, por su alto perfil profesional y, principalmente, por el elevado grado de compromiso que muestran por los objetivos de la entidad.

Existen empero algunas fragilidades que deberían ser consideradas en el caso de que se implemente una Tercera Fase del Programa:

- cambios de personal, que atentan contra la continuidad del trabajo, ocasionados principalmente por la inseguridad de los contratos laborales, o por la inadaptación de la persona a las características del Programa.
- insuficiente capacitación y/o actualización sistemática de conocimientos sobre los temas tratados por el Programa y sobre las técnicas de transmisión de conocimientos a los grupos humanos con los cuales trabajan.
- falta de concurrencia de otros profesionales (sociólogos, economistas) con los abogados (aproximadamente el 90% del plantel), que reduce el contenido multidisciplinario al Programa.
- insuficiente cobertura de seguros médicos (aparte de los seguros de vida), que actualmente se encuentra dentro de la modalidad de afiliación voluntaria (ESSALUD) a costa del propio trabajador.

1.2.1 Evaluación de resultados

La definición de la Misión del Programa expresa una voluntad de servicio, que es la característica que distingue al Programa y a la Defensoría y que inspira respeto y reconocimiento. Responde a las necesidades de la región y a sus posibilidades.

Es imposible definir con precisión la cantidad real de personas beneficiadas por el Programa. Los registros internos muestran que se han realizado muchas actividades en las cuales se han involucrado a miles de personas. Los registros básicos señalan 46,000 personas atendidas en capacitación. No ha sido posible discriminar si una persona ha sido atendida en más de una oportunidad. Para conocer con exactitud la atención concurrente de las personas, se necesitaría elaborar una base de datos con el nombre de las personas participantes en las diferentes actividades. Esta necesidad ha sido difícil de concretar por los tiempos y recursos limitados del Programa.

Se ha podido comprobar que el Programa ha sido eficaz en el cumplimiento de los objetivos de los diferentes proyectos del Programa. Sin embargo, el equipo evaluador considera que es necesario desarrollar una estrategia de seguimiento más sistemático y detallado de los eventos y resultados, para poder medir la comprensión, la asimilación y la incidencia de las atenciones o conocimientos transmitidos a sus destinatarios, así como la pertinencia de la metodología empleada especialmente en los Talleres de Capacitación. En principio la metodología aplicada es bastante activa, motivadora y participativa.

Análisis de resultados por Proyectos

Se puede dividir los Proyectos del Programa en dos grandes grupos, analizando los principales resultados alcanzados en cada uno de ellos:

a) Los que responden a situaciones específicas ocasionadas por la guerra interna:

- Requisitoriados: Tramitación intensa y adecuada de expedientes; promoción de la Ley de Requisitoriados No. 27486
- Indocumentados: Regularización masiva de esa situación, en coordinación con RENIEC; habilitación de ciudadanos para participar en elecciones.
- Omisos al Servicio Militar y reconocimiento de servicio en CAD como Servicio Militar: tramitación de expedientes, aporte a la Ley No. 27178 del Servicio Militar Voluntario.

b) Los que responden a situaciones estructurales, agudizadas por la guerra, y que requieren de un trabajo a más largo plazo:

- Mujer, en tanto población más afectada por violencia política y familiar, inequidad, discriminación. Resultados: Avances en el conocimiento mas generalizado de sus derechos y en su participación en eventos (Talleres del PPPAV, otros) o mecanismos relacionados con el autogobierno de las comunidades (Comedores Populares; etc.). Así mismo, un mayor reconocimiento colectivo de la situación de violencia familiar lo que ha reducido la frecuencia de abusos. Se ha elevado la autoestima de las mujeres que han participado activamente en los Talleres del PPPAV. Sin embargo queda un volumen muy grande de acciones, motivaciones y cambios culturales para que los resultados sean más amplios, visibles y sostenidos.
- Tierras: Sistemáticas intervenciones o mediaciones exitosas en conflictos provocados por la guerra, pero también ocasionados por la pobreza. Se pueden agudizar nuevos conflictos vinculados a la usurpación o uso inadecuado de tierras por empresas mineras y madereras. También por delimitaciones político – administrativas (distritos) estimulados por los procesos de Regionalización y por la reforma prevista de la Ley Orgánica de Municipalidades. Resultados: Capacitación, difusión de normas y mecanismos legales en muchos dirigentes comunales; que les ha permitido negociar mejor este tipo de conflictos. Ha habido varias intervenciones concretas del PPPAV – Defensoría en estos conflictos.
- Fortalecimiento Institucional: Grave debilitamiento del tejido social y de las organizaciones de comunidades campesinas. Resultados: Avances en capacitación sobre democracia, institucionalidad, participación ciudadana y género; transmisión de criterios y principios de conducta ciudadana; fortalecimiento de instituciones comunales y ejercicio de control ciudadano. Reconocimiento de las autoridades locales (Alcaldes, Jueces de Paz) y sectoriales (Directores de Servicios Educativos, Policía; etc.) de sus deberes y obligaciones para con el ciudadano.

Líneas de acción

Para el cumplimiento de los objetivos se han desarrollado líneas de acción que orientan y ordenan las actividades para cada uno de los proyectos: Capacitación; Apoyo y Asesoría Legal; Coordinación Interinstitucional; Difusión; Investigación y Sistematización. Se considera que estas Líneas de Acción constituyen un adecuado marco operativo para el trabajo.

En la línea de Coordinación Institucional el Programa ha logrado transmitir a otras instituciones la metodología de ir en busca de sus destinatarios. Para estos y otros fines operativos ha firmado acuerdos o convenios.

Las líneas de Capacitación y Difusión son las que mayor peso han tenido. Existen limitaciones prácticas (recursos humanos y logísticos) para cubrir demandas crecientes. En tal sentido, se considera necesario establecer estrategias que permitan compartir esta línea con otras entidades.

Muchos de los resultados alcanzados pueden ser atribuidos a cambios en la situación política y social en el Perú en los últimos tiempos. Pero el trabajo del Programa y de la Defensoría, conjuntamente con otras organizaciones, ha constituido buena parte de los cimientos de esos cambios.

1.2.2 Evaluación de impactos

El trabajo del Programa ha contribuido a generar cambios verdaderos en la sociedad.

Se ha logrado impacto principalmente en cambio de actitudes y restitución de derechos, lo que constituye el objetivo del Programa y de la Defensoría.

El Programa ha tenido diferentes tipos de impacto.

a) Sobre la población

- Confianza en la institución, punto de partida imprescindible para el resto del trabajo.
- Trabajo ampliamente reconocido para el fomento de la perspectiva de género.
- Difusión de derechos y mecanismos de participación logrando demandas ciudadanas ante autoridades
- Capacitación y vigilancia de procesos electorales, con repercusión nacional en función del tratamiento de algunos casos importantes.

b) Sobre el entorno

- Incidencia positiva (ejemplarizadora) en el trabajo de otras instituciones y organismos (públicos y privados); particularmente en mecanismos que las acerquen con mayor asiduidad a la población.
- Incidencia en el mejoramiento de las relaciones cívico-militares.
- Disminución de abusos desde Fuerzas Armadas y Policiales.

c) Sobre la Defensoría

- Incidencia en la estrategia de acercamiento a la población (Módulos Móviles)
- Incidencia en los criterios adecuados para la selección del personal; y construcción de una mística institucional que se estimula por la misión humanista de la Defensoría.

1.2.3 Imagen

El Programa y las Representaciones Regionales tienen claramente el respeto y el reconocimiento de la mayoría de la población en la región.

La buena imagen lograda es producto de los impactos del trabajo del Programa y de la Defensoría. Es una imagen en continua construcción, que debe ser alimentada y promovida permanentemente. Esta es una necesidad que podría agudizarse por los nuevos escenarios políticos y sociales.

1.3 Conclusiones generales

El Programa se ha establecido como una opción adecuada y oportuna, considerando la prioridad nacional y de la Defensoría para atender a una poblaciones tradicionalmente pobres que han sufrido los estragos más fuertes de la guerra interna. Estos estragos (sociales, institucionales, culturales, económicos) no se han superado del todo. Queda, consecuentemente, un importante conjunto de acciones dirigidas a consolidar los avances logrados para superarlos; en el marco de nuevos retos relacionados con el desarrollo integral de las poblaciones con las cuales se ha relacionado.

Esta perspectiva ampliada involucra temas como: modernización y descentralización del Estado, manejo racional de los recursos naturales y el ambiente; fortalecimiento de los tejidos institucionales para impulsar procesos de desarrollo y consolidación de la democracia.

La evaluación ha encontrado múltiples testimonios y referencias que permiten establecer que el PPPAV ha satisfecho largamente las expectativas que se tenían sobre él y que ha logrado construir (conjuntamente con las Representaciones de Ayacucho y Junín) una imagen altamente positiva en términos de eficacia, honestidad y neutralidad.

Su estilo “proactivo” de trabajo, en términos de buscar adelantarse a los problemas y hacerlo a través de la movilización hacia lugares apartados y marginales, ha sido interesante e importante. Los Módulos de Atención Permanente y los Módulos de Atención Itinerante han constituido mecanismos eficaces en ese sentido; y han influido en el comportamiento de algunas otras entidades (públicas y particulares) dentro de los territorios en los que el Programa ha actuado. Este estilo ha sido compartido por otras Representaciones desconcentradas de la Defensoría y a marcado un aporte sustantivo a su estrategia de “Despliegue Territorial”.

En suma, la conveniencia de asegurar y consolidar los logros obtenidos por la Defensoría y por el Programa, así como el enfrentamiento a nuevas condiciones y temas en las agendas políticas y sociales, conducen a argumentar sobre la posibilidad de implementar una Tercera Fase del Programa, con un nuevo perfil, aunque manteniendo sus objetivos sustantivos. Esta opción implicaría la pronta formulación del correspondiente documento programático y una estrategia para su financiamiento, posiblemente para unos 3 a 4 años.

Este financiamiento tendría que recurrir, bajo las frágiles circunstancias fiscales actuales (y aquellas que pueden presumirse en el mediano plazo) a la cooperación externa. Sin embargo es preciso señalar que este tipo de aportes, que ha sido mayoritario, tendría que ser progresivamente disminuido, al menos en términos porcentuales, dado que representa de algún modo riesgos para la sostenibilidad del Programa.

1.4 Enfoques y alcances de una posible Tercera Fase

Se asumiría el enfoque central, los objetivos y la misión que la Defensoría ya tiene definidos en la Constitución y en su Ley Orgánica. Sobre esta base, se incorporarían las prioridades temáticas que la Defensoría se ha propuesto aplicar según el “Programa Marco de Trabajo 2002–2007”². Este Programa Marco considera los nuevos retos sociales y económicos que están alimentando el actual escenario nacional y que incluyen la consolidación de la democracia, la reforma del Estado, la descentralización y la vigencia de los derechos fundamentales. Estos enfoques implicarían el uso de los siguientes criterios funcionales:

- integralidad en el tratamiento de los procesos de desarrollo y de los Derechos Humanos, esto es, el reconocimiento a la uniforme importancia de todos los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, al medio ambiente sano, al desarrollo.
- heterogeneidad social, cultural, económica y geográfica, como sustento de una atención diferenciada de los grupos humanos hacia los que se dirige el Programa, según zonas, tipos de organizaciones y grupos sociales.
- focalización relativa de las acciones, en temas y zonas prioritarias, considerando la persistencia de restricciones en cuanto a recursos humanos y logísticos.

² Los argumentos sustantivos de este Programa Marco aparecen en el documento “Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Supervisión de la Reforma del Estado y la Promoción de la Vigilancia Ciudadana”.

- reforzamiento de las atribuciones desconcentradas de la dirección del Programa y de las Representaciones Regionales. Agilización de procedimientos en el manejo de los fondos y otros procesos administrativos internos.

De acuerdo a lo señalado podría ser adecuada una nueva denominación del posible Programa en su Tercera Fase: **“Programa de Atención Integral a los Derechos de las Poblaciones Pobres en Zonas Afectadas por la Violencia.”**

1.4.1 Proyectos fundamentales

Considerando la experiencia acumulada, la ampliación de los problemas y los nuevos retos que se presentan en el país en general y en la Región donde opera el Programa, se propone, tentativamente el establecimiento de los siguientes Proyectos:

- Familia y Género. Amplía el contenido temático del actual Proyecto “Mujer”. Incorpora situaciones conflictivas que involucran a toda la familia y su entorno directo (comunidad, escuela).
- Desarrollo Local, Tierras, Aguas y Medio Ambiente. Incorpora el tratamiento de los conflictos por la utilización del agua, en el contexto del desarrollo integral de las comunidades. Estos conflictos, además, recurren a delimitaciones territoriales entre Anexos, Comunidades Campesinas y Distritos; y no solo a conflictos entre poblaciones “Resistentes” y poblaciones “Retornantes”. Incorpora así mismo el derecho de vivir en un ambiente natural amigable para la vida y el manejo de formas depredatorias (y conflictivas) en el aprovechamiento de los recursos naturales.
- Fortalecimiento institucional y gobernabilidad democrática. Privilegiaría el tratamiento de las Comunidades Campesinas y Nativas, de los Comités de Autodefensa Civil y de los Gobiernos Regionales y Municipales. Tratamiento en un nuevo contexto de Reforma del Estado y de las políticas de Descentralización.
- Seguimiento a las recomendaciones y acciones propuestas por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, cuya vigencia formal culmina a fines del año en curso. Involucra importantes tareas de campo, como soporte colateral a las tareas de las Representaciones Regionales.
- Indocumentados. Tendría un carácter subsidiario y remanente; considerando los logros ya obtenidos.
- Requisitoriados acusados de terrorismo. Tendría, también, por las razones señaladas en el caso anterior, el carácter de subsidiario y remanente.

1.4.2 Algunas estrategias para ampliar su cobertura y sus impactos

- Formación de Agentes Defensoriales Comunitarios. Implicaría una capacitación intensiva y recurrente, previa selección de capacidades. Operarían en Localidades Estratégicas de provincias alejadas. Tendrían un respaldo relativo de la Defensoría, para ser reconocidos por las poblaciones.
- Actualización permanente de conocimientos, procedimientos administrativos y técnicas de comunicación, de los comisionados y promotores, en los temas sustantivos que competen al Programa. Permitiría su mejor desempeño.
- Identificación de nuevas investigaciones o estudios sustantivos. Se abren diferentes líneas resultantes de los nuevos retos y escenarios. Apoyaría la toma de decisiones relacionadas con las políticas de la Defensoría en general y del Programa en particular.

- Sistematización de experiencias, procesos y procedimientos. Permitiría disponer de bases explícitas para el manejo de la propia dinámica gerencial del Programa, y para su uso potencial en otros lugares o países.
- Promoción de imagen institucional más intensiva, y uso mas regular de mecanismos de comunicación con la población.

1.4.3 Soporte corporativo

Para poder llevar adelante una Tercera Fase del Programa de acuerdo a lo planteado anteriormente, sería necesario que el Programa contara con el respaldo pleno de la alta dirección de la Defensoría. Implica mantener la prioridad estratégica del Programa y su ubicación funcional dentro de la Primera Adjuntía; considerando que atiende una zona prioritaria para la reconstrucción social del país. Implicaría, así mismo, una intensiva búsqueda inmediata de recursos externos que complementen la contrapartida nacional; y la dación de medidas internas que agilicen y consoliden una gestión desconcentrada.

2 Introducción

2.1 Objetivos y Alcances de la Evaluación

La presente evaluación está referida a las actividades que el **“Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia” (PPPAV)** que la Defensoría del Pueblo del Perú ejecuta con el apoyo de la cooperación de Suecia y Holanda, en los departamentos Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco.

El propósito de esta evaluación ha sido realizar un análisis, básicamente cualitativo, del Programa en sus dos fases (1997–1999 y 2000–2002)³, para determinar su relevancia de su misión, la pertinencia de sus Proyectos, las formas con que opera, el cumplimiento de sus metas operativas (resultados) y el impacto alcanzado con relación a sus objetivos. Se estableció además, que la evaluación presentaría las lecciones aprendidas, aportando al diseño de una posible Tercera Fase o a servir como referente de otros Programas con retos similares: recuperación y reconstrucción social, económica, institucional y política en zonas y poblaciones que han sufrido guerras internas.

Al ser ejecutado por la Defensoría del Pueblo, la evaluación consideró también, de manera colateral, el desempeño de las respectivas Representaciones Regionales y Oficinas Descentralizadas de la Defensoría en relación con el PPPAV, en sus diferentes aspectos: ideológico, estratégico, operacional y administrativo.

Esta evaluación se ha encarado en forma constructiva con la intención de aportar a la Defensoría en su búsqueda para obtener el mayor impacto de su trabajo con poblaciones, zonas y contextos (secuelas de la violencia, pobreza) que tienen y siguen teniendo para el Perú una elevada prioridad social y política, en pleno proceso de recuperar y consolidar la institucionalidad democrática.

2.2 Mandato

La evaluación se ha realizado basándose en una determinación compartida entre Asdi (Agencia Sueca de Cooperación Internacional) y la Defensoría del Pueblo; en función a los Términos de Referencia (Anexo) elaborados por ambas entidades.

2.3 Metodología de la Evaluación

La evaluación ha tenido fundamentalmente un carácter participativo, directo y activo, al haber recurrido a entrevistas abiertas con funcionarios y personas individuales directa o indirectamente relacionadas con el desempeño de la Defensoría en general y con el Programa en particular. Estas relaciones incluyeron, a:

- Personas de la Defensoría y del propio Programa.
- Representantes de Organismos No Gubernamentales.
- Representantes de la cooperación sueca y holandesa.
- Representantes de entidades públicas y privadas.
- Personas destinatarias del Programa y de la Defensoría (población, líderes locales).

³ Sin embargo, la evaluación cubre solamente el periodo 1997–2001

Para ese fin se aplicaron cuestionarios para cada tipo de entrevistado (ver Anexo). La elección de las personas entrevistadas fue acordada entre la Defensoría del Pueblo, la representante de Asdi y el equipo evaluador. El informe refleja, sin individualizarlos, por razones obvias de extensión, compatibilización y confidencialidad, los juicios de cada persona entrevistada.

Esta metodología se complementó con la revisión de una extensa documentación proporcionada por la Defensoría (al nivel de la Sede Central y de las Representaciones de Huancayo y Ayacucho, así como de la Oficina Descentralizada de Huancavelica). En el Anexo se señala una lista de algunos de los documentos consultados.

De otro lado, el equipo evaluador ha tenido la oportunidad de analizar desempeños concretos en el campo, mediante observaciones directas en 4 Talleres o Seminarios de Capacitación y Promoción realizados en Tarma, Concepción (Junín), Huancavelica y Víctor Fajardo (Ayacucho).

La evaluación se ha realizado en un tiempo bastante corto (del 7 al 30 de Mayo). En ese periodo se realizaron trabajos de campo (Talleres y entrevistas) en 4 Comunidades y 4 capitales de Provincia (Huancayo, Tarma, Huancavelica y Ayacucho). En el Anexo se incorpora el Plan General de Actividades cumplido por el equipo evaluador. La cortedad del tiempo especialmente en la tarea de procesar y volcar la información recogida, ha constituido una limitación relativa. Sin embargo, puede asumirse que el Informe contiene los juicios y sugerencias fundamentales que pueden satisfacer a las exigencias establecidas en los Términos de Referencia.

2.4 Reconocimientos

El equipo evaluador considera su deber el destacar la rigurosa, amplia y fraterna colaboración recibida por las personas funcionarias y promotores de la Defensoría del Pueblo, tanto en su Sede Central en Lima como en sus Oficinas de Huancavelica, Huancayo y Ayacucho. Así mismo, a los representantes de diferentes entidades públicas y privadas, tanto como a las personas individuales que compartieron con voluntad y transparencia nuestras entrevistas.

3 Marco de Referencia

3.1 Antecedentes y Justificación

El Programa se inició a fines de 1997 y formalmente seguirá vigente hasta fines del 2002. En ese periodo se ha cumplido una Primera Fase (1997–1999); y está en pleno funcionamiento la Segunda Fase de Consolidación (2000–2002), que se ha considerado como insuficiente.

El Programa ha contado con la cooperación financiera no reembolsable de Suecia (equivalente a US \$ 1'619,560) y Holanda (equivalente a US \$ 500.000). Las contribuciones de ambos países han sido significativas, cubriendo, de hecho, una proporción estimada en arriba del 70% de los gastos realizados.

El Programa es calificado como prioritario y justificado por la Defensoría del Pueblo, por su contribución al logro de la pacificación y la reconstrucción de los tejidos institucionales, la protección y restitución de los derechos fundamentales y el impulso de procesos de desarrollo integrado; particularmente en zonas campesinas empobrecidas que más sufrieron los agudos traumas y conflictos de la guerra interna⁴. Fueron las poblaciones de esas zonas las que mayores requerimientos han tenido en términos del respeto a la justicia y de la conquista de sus derechos humanos más sensibles: el derecho a la vida, el destierro del terror y el respeto a sus patrones culturales.

En efecto, como se puede apreciar en detalle en los Cuadros del Anexo, el Programa se ha desempeñado en zonas donde las afectaciones por la violencia han sido más intensas y crueles: Ayacucho, Huancavelica, Junín y Apurímac, Puno y Huánuco. De 2,192 Comunidades Nativas y Campesinas censadas por el PAR en el 2001, los cuatro primeros representan el 80% (988 casos) de todos los casos que han sufrido “Altos” niveles de afectación (muertes, destrucción de infraestructuras, desapariciones, etc.). Sin contar con Lima, los atentados registrados en esos cuatro Departamentos acumularon el 53% de los 8,723 realizados entre 1980 y 1987 en todo el país. De otro lado, esos Departamentos están situados también en los niveles más elevados de la pobreza.

El trabajo del Programa concurría y sigue concurriendo no solamente a dar respuesta a los rezagos de la violencia y de la conculcación de los derechos humanos (individuales y colectivos). Ha venido concurriendo también a manejar situaciones que son una “secuela” de esos factores negativos.

3.2 Contexto institucional

El Programa opera como un Proyecto Especial dependiente de la Primera Adjuntía del Defensor del Pueblo. Está funcionalmente a cargo de una Dirección cuya sede inicial estuvo en Ayacucho, y que ahora funciona en Huancayo. El cambio se sustenta en su posición geográfica más central con respecto a los diversos territorios donde opera, así como en la aparición de algunos rebrotes terroristas y la creciente incidencia del narcotráfico en las zonas de selva o ceja de selva central, que involucra básicamente a Junín, Huánuco y Ayacucho.

3.3 Los nuevos escenarios

El desenvolvimiento inicial del Programa ocurría dentro de un régimen que chocaba con los principios de la democracia, que admitía o provocaba recurrentemente violaciones a los derechos humanos y que

⁴ Particularmente en Ayacucho, Huancavelica, Junín, Apurímac y Huánuco.

masificaba la corrupción. Este escenario definía sus contenidos y líneas de acción; en un ambiente conflictivo de sus relaciones con algunas entidades estatales.

El actual gobierno y el gobierno de Transición han enfrentado crecientes demandas sociales y una crisis económica (recesión), que han generado nuevos temas prioritarios en las agendas políticas: descentralización, superación de la inestabilidad institucional, transparencia plena en el manejo de los recursos del Estado, recomposición de los tejidos institucionales y resguardo del medio ambiente. Se ha venido conformando así un escenario diferente y quizá más complejo, que ha obligado al Programa a realizar determinados ajustes operacionales y a vislumbrar otras estrategias en sus contenidos, si hubiese que administrar una Tercera Fase.

Sin embargo, se mantienen todavía vigentes las necesidades de atender dos elementos críticos que han sido los ejes del Programa. Por un lado, las secuelas de la violencia, la reconstrucción y la consolidación de la institucionalidad democrática en zonas de pobreza extendida y recurrente. Por otro lado, la conquista de mayores espacios para el goce de los derechos humanos.

En todos estos temas y en los que han de aparecer en el futuro inmediato, la Defensoría podría jugar un rol importante, con una estrategia “proactiva”, acercándose de oficio a su tratamiento sustantivo, dentro de sus mandatos constitucionales y legales. Esa es la tarea que tendría que afrontar el nuevo Defensor del Pueblo que heredará una institución con prestigio tanto al interior del país como en el extranjero⁵.

El mapa de la violencia política, especialmente entre principios de los 80' y principios de los 90' se conecta con el mapa de la pobreza que afecta fundamentalmente a poblaciones campesinas selváticas y serranas, así como a poblaciones “marginales” de medianos y grandes conglomerados urbanos.⁶

En el “Informe sobre Desarrollo Humano; Perú 2002”, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo este argumento sustenta categóricamente el establecimiento del PPPAV. En ese Informe aparecen los “Índices de Desarrollo Humano” para todos los Departamentos y Provincias del Perú.

Al nivel Departamental los 4 Departamentos con los Índices más bajos son precisamente Huánuco, Ayacucho, Huancaavelica y Apurímac. Al Nivel Provincial, las 12 Provincias con Índices más bajos son, en orden descendente, Huacaybamba (Huánuco), C. Fitzcarrald (Ancash), Víctor Fajardo (Ayacucho), Paucartambo (Cuzco), Atalaya (Ucayali), Vilcas Huamán (Ayacucho), Cangallo (Ayacucho), Marañón (Huánuco), La Mar (Ayacucho), Angaraes (Huancaavelica), Cotabambas (Apurímac), Pachitea (Huánuco).

⁵ La evaluación del Programa ocurre precisamente cuando está en debate la elección del nuevo Defensor del Pueblo, por el Congreso de la República, luego de varios intentos frustrados.

⁶ Ver en el Anexo el Cuadro de Datos Básicos.

4 Evaluación de la Organización y Gestión

4.1 Ubicación Orgánica

El Programa tiene el carácter de una unidad funcional “Especial” (junto con los Programas referidos a las Comunidades Nativas y a Asuntos Penitenciarios) en el organigrama de la Defensoría. Esta posición es correcta porque admite su transitoriedad (no tendría que ser una subestructura permanente) y porque refleja una válida atención prioritaria sobre un tema (atención a las secuelas de la guerra interna y desarrollo integral de las comunidades tradicionalmente marginadas) que ha tenido y todavía tiene importantes repercusiones en la sociedad peruana.

Su dependencia directa de la Primera Adjuntía de la Defensoría le otorga una jerarquía suficientemente privilegiada para disponer de un manejo relativamente fluido al interior de la institución y una apertura importante en el establecimiento de coordinaciones institucionales “hacia afuera” (Acuerdos con Autoridades Locales, Organizaciones No Gubernamentales, entidades de la sociedad civil para el tratamiento compartido de algunos temas prioritarios (indocumentación; capacitación). Esta posición orgánica facilita, en particular, las relaciones internas con la Oficina de Administración y Finanzas y con la Oficina de Promoción y Coordinación que tiene como una de sus funciones orientar las Estrategias de Desplazamiento Territorial (desconcentración) de la Defensoría.

Sin embargo, determinadas rutinas relacionadas con la gestión financiera (existencia de fondos de reserva, rendición y solicitud de gastos, adquisición de bienes) pueden ser consideradas como insuficientemente solucionadas, lo cual implica tiempos de espera y movimientos logísticos innecesarios (transferencia física de cheques, en vez de transferencias interbancarias a través de cuentas corrientes o de ahorro). Esta situación es menos compleja en el manejo de ciertas fuentes provenientes de la cooperación externa. En el caso de adquisiciones realizadas por la Sede (Lima), aparte de los tiempos de espera, no siempre las especificaciones técnicas corresponden a lo solicitado.

Las coordinaciones entre la Dirección del Programa (con sede actual en Huancayo, habiendo funcionado originalmente en Ayacucho) y la Representación de Ayacucho; así como entre éstas y los responsables de las Oficinas Descentralizadas, aparecen como muy fluidas y positivas; lo cual favorece el logro de resultados para el conjunto. En este aspecto resulta importante el grado de autonomía relativa otorgada a los operadores en el campo, sin desmedro del seguimiento sistemático por parte de la Dirección del Programa, sobre la base de los Planes Operativos Anuales (POA) que son los referentes de la gestión.

En términos del diseño técnico y de los formatos de algunos materiales de capacitación y promoción debería considerarse una mayor autonomía y capacidad de volcar iniciativas por parte de la Dirección del Programa con respecto de la Sede Central (Lima), y en ciertos casos, de las Oficinas Descentralizadas con respecto de la Dirección del Programa. Este argumento se basa en la existencia de diferentes contextos culturales e idiomáticos y en distintos tipos de destinatarios del trabajo de la Defensoría en general y del Programa en particular. La participación del equipo evaluador en 4 eventos de Capacitación y Difusión para líderes locales y población beneficiaria, en localidades básicamente rurales, así como las opiniones recogidas de los Promotores del Programa sustentan estos argumentos.

4.2 Su Posición en la Estrategia Corporativa de Despliegue Territorial

El Programa se inscribe en una Estrategia de Despliegue Territorial, materializada en la instalación de unidades desconcentradas de la Defensoría, en localidades prioritarias, con distintos niveles jerárquicos:

- Representación Regional de Junín, con Sede en Huancayo. Cuenta con 2 Oficinas Descentralizadas (Huánuco y Satipo); 9 Módulos de Atención Permanente (La Merced, Jauja, Pasco, Concepción, Chupaca, Tarma, La Oroya, Junín y Pampas). También con Módulos de Atención Itinerante, que opera con personal de la Sede Regional, las Oficinas Descentralizadas y los Módulos de Atención Permanente.
- Representación Regional de Ayacucho; que para los efectos del Programa depende de la Representación de Junín. Cuenta con 1 Oficina Descentralizada (Huancavelica) y 2 Módulos de Atención Permanente (Huanta y Andahuaylas). Los Módulos de Atención Itinerante operan con el personal adscrito a la Representación y a los Módulos de Atención Permanente.

El Programa asume, adicionalmente, una Oficina de Enlace en la Sede Central de Lima, principalmente dedicada al apoyo administrativo y logístico. Esta Oficina cuenta con 3 personas: una es profesional y dos son asistentes administrativos que trabajan, entre otras cosas, con la sistematización del presupuesto y la planificación mensual, trimestral y anual. En principio este soporte facilita la gestión tanto del Programa como de la Representación Regional.

Uno de los aspectos que mayores calificaciones positivas ha tenido y tiene el Programa está referido al acercamiento de sus agentes a las comunidades (especialmente las más apartadas de las capitales provinciales y departamentales), mediante sus equipos itinerantes, tanto para la realización de Talleres como para la atención de casos o la recepción de consultas y quejas.

Esta estrategia no ha podido madurar suficientemente, por la escasez de recursos financieros que han impedido organizar nuevas Oficinas, con suficiente personal⁷, no solamente en los territorios del Programa, sino que tampoco en el resto del país.

4.3 Financiamiento del Programa

El Programa ha funcionado y a podido realizar las actividades previstas, con una importante cobertura territorial, debido, en gran medida, a los fondos recibidos de la cooperación externa (fundamentalmente de Suecia). Esa contribución se expresa no solamente en el número de unidades u oficinas desconcentradas instaladas en los Departamentos donde opera (que es mayor a cualquiera de las otras Representaciones Regionales), sino que también en el estilo de desplazamiento de los Módulos de Atención Permanente y los Módulos de Atención Itinerante.

Aún así, es muy claro que los recursos puestos a disposición de este aparato desconcentrado son insuficientes. Deberán buscarse otras opciones operativas dirigidas a intensificar y ampliar la cobertura territorial de la Defensoría y del Programa (si se lograra que continúe). En el capítulo 7 se insinúan algunas propuestas en esta dirección. Tales posibilidades dependen sensiblemente de las previsiones de obtener mayores recursos tanto de la cooperación externa como del Tesoro Público.

⁷ En principio, no parecerían haber muchas posibilidades de que el Estado (Gobierno) pueda incrementar sus aportes presupuestarios a la Defensoría en los años inmediatos. En consecuencia todo indicaría un estancamiento de esta Estrategia. El asunto es grave porque se encuadra dentro de una política de descentralización formalmente amparada por el Gobierno y por el Congreso, dentro de la cual debe resaltarse la creación de Gobiernos Regionales en cada Departamento, a partir del 2003. La creación de estas instancias implicará, sin duda, la aparición de conflictos relacionados con delimitaciones territoriales y competencias entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales y Regionales. En estos conflictos tendrá que involucrarse la Defensoría del Pueblo dentro de sus mandatos.

“El presupuesto de la Defensoría es de 17 millones de soles. Con ese dinero no se puede sostener una institución que está llamada a actuar en todo el país. Tenemos 8 Oficinas Regionales y 12 Oficinas Descentralizadas (dependientes de las Oficinas Regionales). Los recursos que se otorgan ahora son similares a los de 1997, cuando solo teníamos 3 Oficinas en el interior del país”. “Esto generó que el crecimiento se produjera gracias a la cooperación internacional que ahora es el 40% del Presupuesto”

(Walter Albán, Defensor del Pueblo en ejercicio, entrevista otorgada al diario El Comercio, 23-5-2002)

De acuerdo a la información recogida, el Programa tiene un componente financiero muy alto de la cooperación externa (Suecia principalmente y Holanda). Estos aportes han sido clave para el desempeño del Programa y también para las propias Oficinas Descentralizadas. En determinados casos las Representaciones Regionales han recibido y siguen recibiendo fondos de Bélgica y del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, que ha permitido el pago de gastos de operación (materiales, viajes) en apoyo al desempeño de las Representaciones Regionales en general y también eventualmente del Programa.

Más del 70% de los gastos de operación (personal, logística) y de inversión (Proyectos) son cubiertos con fondos de Suecia. Esa fuente ha contribuido para las dos Fases con un monto de US \$ 1'257,440. Holanda ha contribuido con un monto estimado en US \$ 500,000. El resto del presupuesto del Programa se financia desde la Defensoría del Pueblo con fondos públicos que se destinan principalmente al alquiler de locales y al pago de algunos sueldos de personal administrativo.

Asumiendo una grave situación de la Caja Fiscal en los próximos 2 a 3 años por lo menos, sería poco probable una reversión de ese tipo de proporciones entre la contraparte nacional y la cooperación externa, salvo que una decisión política del más alto nivel en el Gobierno permita un incremento sustantivo de recursos del Tesoro Público en el Presupuesto de la Defensoría⁸.

Bajo las circunstancias de una escasez financiera pública, que ya era notoria desde 1997, esta opción ha sido inevitable. Sin embargo, no deja de constituir un fuerte riesgo para la sostenibilidad futura del Programa y de las mismas Oficinas descentralizadas, porque la cooperación es dependiente de los cambios de decisiones de sus gobiernos.

Al respecto, la Defensoría debería involucrarse en el diseño y aplicación de Estrategias orientadas a disminuir esa dependencia, hacia el mediano plazo cuando menos.

El equipo evaluador entiende que, por responder decididamente a las necesidades de la población y a las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos y Desarrollo, el trabajo del Programa en particular y de la Defensoría en general constituye, para la cooperación internacional, inmejorables argumentos para lograr nuevos aportes.

4.4 Recursos Humanos. Uno de los Principales Activos o Capitales del Programa

Por el tipo de perfil profesional que tiene, por su elevado grado de compromiso con la Misión del Programa y por el esfuerzo que muestra en la realización de sus tareas, el desempeño del personal del Programa puede ser calificado, en general, como “Muy Bueno”, especialmente si se comparara, también en general, con el resto de la administración pública.

⁸ En los últimos Ejercicios Presupuestales, la Defensoría ha recibido fondos inferiores hasta en un 50% de lo solicitado. Por otro lado, la cooperación de Holanda ya no se daría para otra Fase.

“El personal era increíblemente competente y comprometido, y hacía su trabajo bajo, a menudo, condiciones muy difíciles. Nadie reclamaba por las tareas encomendadas o por otros motivos y el trabajo era extremadamente apreciado en el campo, con alta demanda de información, presencia en comunidades alejadas, etc. Era, en su mayor parte, gracias al personal que el proyecto mostraba buenos resultados”.

(De un texto enviado por Nina Sundström, ex Profesional Adjunto de Suecia en el PPPAV en Ayacucho, expresamente para la presente evaluación).

Sin embargo, y particularmente si se admite una posible Tercera Fase, en la cual se ensancharía la temática social y económica del Programa, el equipo evaluador considera la conveniencia de tratar algunas de las siguientes fragilidades:

- Alta renovación de personal, que atenta contra la continuidad en el manejo de casos y procesos ya iniciados. Dos factores parecen explicar esta situación: el encuentro de mejores alternativas laborales⁹ y las duras condiciones de trabajo que deben enfrentar las personas que operan en algunos Módulos de Atención Permanente donde existen pocos servicios y donde el clima es extremadamente hostil (ej. Pasco), así como en los Módulos de Atención Itinerante.
- En algunos casos, insuficiente capacitación o actualización sistemática de conocimientos o tratamientos de temas sustantivos, así como del manejo de técnicas para el desenvolvimiento de Talleres participativos. Sin embargo, en los 4 Talleres en los que los evaluadores participaron, los Comisionados y Promotores adscritos al Programa y/o a las Representaciones Defensoriales mostraron una extraordinaria disposición, capacidad y ánimo.
- Concentración en la profesión de abogados (90%). En varios temas y situaciones habría sido conveniente incorporar otras especialidades. Si se diera una Tercera Fase que implicaría el tratamiento de temas sociales y económicos (siempre en el marco de su mandato), esta conveniencia sería mucho más aguda.
- Insuficiente régimen de seguros contra la vida y los accidentes; así como de seguros contra enfermedades, especialmente en las (los) Promotores (as), dado el riesgo que corren frecuentemente por sus desplazamientos en el campo. En general los seguros médicos han recurrido a la forma de Afiliación Voluntaria a ESSALUD, cuyo costo se cubre directamente por el (la) trabajador (a). Según la Dirección del Programa, ni en 1999 ni en el 2000 ha habido casos de personas inscritas en este tipo de seguros.
- En algunos casos, se da un exceso de trabajo (según las pautas formales), que pueden afectar el rendimiento del personal. Sin embargo, para aliviar esta situación que es difícil de eludir por las características del trabajo de campo en sociedades campesinas, la Representación ha establecido un régimen de descansos prolongados después de un periodo en el campo (particularmente para el personal que se adscribe a los Módulos Itinerantes).

El siguiente cuadro muestra el contingente de personal adscrito al Programa, para el periodo 1998–2000. El cuadro muestra que en ese periodo ha habido un incremento en el número de personas en Huancayo y un correlativo decrecimiento en Ayacucho, explicado básicamente por el cambio de la Sede del Programa. Muestra, de otro lado, una elevada predominancia de varones (aun cuando las Representaciones o Jefaturas en Huancayo, Huancavelica y Ayacucho corresponden a mujeres). Al cierre del 2001 había 33 personas adscritas al Programa, la mayoría de ellas profesionales (12 de 19 en el caso de Huancayo). En ese año, Suecia financió 23 personas y Holanda 10¹⁰.

⁹ El sistema de contratos por muy corto plazo ocasiona inestabilidad laboral.

¹⁰ Sin embargo, Holanda financió a 15 personas en Ayacucho, en 1998, frente a las 7 personas financiadas por Suecia.

	Oficina de Huancayo			Oficina de Ayacucho			Oficina de Lima		
	1998	1999	2001	1998	1999	2001	1998	1999	2001
Profesionales	04	09	12	10	08	09	01	01	01
Técnicos	02	04	04	08	03	01	00	00	01
Auxiliares	01	00	03	04	02	01	01	01	01
Varones	06	11	14	16	10	11	01	01	02
Mujeres	01	02	05	06	03	00	00	00	01
Suecia	07	13	19	07	09	01	01	02	03
Holanda	00	00	00	15	04	10	00	00	00
TOTAL	07	13	19	22	13	11	02	02	03

Es interesante señalar, finalmente, que en términos prácticos, el desempeño del personal del Programa se nutre y se complementa con el desempeño del personal propio de las Representaciones. Esta articulación relativa reconoce que, por ejemplo, quienes trabajan como Promotores del Programa deben recoger algunas denuncias o consultas que le corresponden a la Representación cuando son presentadas en el marco de un Taller de Difusión o Capacitación, y viceversa, los funcionarios de la Representación realizan tareas correspondientes al Programa, especialmente en acciones de capacitación o difusión.

Considerando que la dinámica y los requerimientos tanto hacia la Representación como al Programa se muestran muy elevados, el equipo evaluador considera la conveniencia de explorar la posibilidad de designar una persona específica que actúe como Coordinación, bajo la dependencia de la Dirección del Programa principalmente para apoyar en la realización de los Planes Operativos, en los planes de capacitación del personal, en el seguimiento y la evaluación de las actividades y en la sistematización de las experiencias.

4.5 Recursos Logísticos

En general los recursos logísticos son limitados. Se aprecia una carencia de equipos de cómputo para agilizar el procesamiento de los Informes y resolución de casos. La ausencia de sistemas de red en el trabajo de computación dificulta el procesamiento de la información.

El número de vehículos es también limitado. Los vehículos del Programa se utilizan ambivalentemente para sus propias actividades y para el trabajo de la Representación. Se asume que existen los criterios de prioridad y oportunidad por parte de la Representación y de la Directora del Programa (que es al mismo tiempo Representante regional en Junín), para las correspondientes asignaciones. Los vehículos son parte esencial del trabajo del Programa y de la Defensoría y de la estrategia de despliegue territorial. El aumento de la flota debería considerarse en futuros financiamientos.

5 Evaluación de Resultados

5.1 Situación General antes del Programa

Cuando la Defensoría del Pueblo fue creada en 1996 las experiencias de instituciones similares eran incipientes en América Latina. A pesar de eso y de que se creaba bajo un régimen autoritario, la institución, desde un principio, construyó un espacio de trabajo por los derechos de la población que superó todas las expectativas.

La región (departamentos de sierra andina) elegida por el Programa ha estado siempre caracterizada por la pobreza extrema, la marginación, la desatención del Estado, y las migraciones históricas hacia las ciudades. Fue también la región más afectada por la guerra la cual impuso una violencia generalizada y extrema con consecuencias graves, no sólo para la integridad de las personas y la estructura social sino también para el desarrollo económico y social. Muchos de estos daños y sus secuelas, aún después de terminada la guerra, no han sido superados.

La violencia provocada por el conflicto armado interno produjo la caída de la economía rural y la dinamización de los procesos migratorios (esta vez “forzados”), que se estiman en unas 600,000 personas. Las organizaciones de Derechos Humanos y la cooperación internacional trabajaron duramente para el reconocimiento del status de desplazado. Uno de los resultados de este esfuerzo fue la visita del Sr. Francis Deng representante de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien recomendó al gobierno políticas de atención a las víctimas de la guerra.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo encargó un diagnóstico sobre la situación en los departamentos más afectados por la violencia: Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín.

El diagnóstico determinó que los desplazados eran sólo una parte del problema de la violencia y que había también otros sectores afectados, otras víctimas: familias que no habían migrado (“resistentes”); personas en situación de viudez y orfandad; personas indocumentadas por haber huido de la guerra o porque se había destruido documentación sustentatoria de su situación civil; omisos al servicio militar obligatorio; personas injustamente acusadas y requisitorias; integrantes de los Comités de Autodefensa (calculadas en medio millón de personas). El debilitamiento de la infraestructura social y especialmente la comunal con la consecuente descomposición de tejido social e institucional fue una de las consecuencias más graves.

Basado en ese diagnóstico surge el PPPAV en 1997 y cuenta desde un principio con el apoyo de la cooperación de Suecia.

5.2 Consideraciones Generales y Criterios de Evaluación

De acuerdo al análisis de documentos y a la información recogida en las entrevistas, el equipo evaluador entiende que la formulación de objetivos y la elección de los indicadores planteados para medirlos ha sido correcta.

Para establecer los resultados logrados por el Programa, el equipo evaluador ha considerado tanto los resultados cuantitativos como los cualitativos.

El Programa se ha desarrollado en dos fases: la Primera Fase comprendió el período 1997–1999 y la Segunda Fase, de consolidación, corresponde al período 2000–2002. El análisis de resultados se realizó considerando ambas fases, pero la descripción de resultados se refiere a la totalidad del período

evaluado 1997–2001 ya que los proyectos originales, en sus principales términos, continuaron casi con su mismo perfil en la Segunda Fase. De esa manera se puede apreciar la continuidad de los resultados.

Referente a los resultados cuantitativos, las conclusiones se han basado en el análisis de las estadísticas llevadas por el Programa sobre las actividades realizadas y otros documentos del Programa. En las estadísticas analizadas se diferencian los distintos Proyectos del Programa.

No se cuenta con el material, la metodología ni el tiempo necesarios para precisar el número de beneficiarios: Sin embargo, las estadísticas visibles y los testimonios internos (al Programa) y externos permiten concluir que se han cumplido y aún superado los resultados esperados. Para poder conocer el número real de personas alcanzadas por el Programa sería necesaria la existencia de una base de datos que recoja el nombre de las personas participantes en las diversas actividades del Programa. Este sistema de medición serviría además para determinar si una persona que ha asistido a varias actividades ha logrado, efectivamente, un mayor conocimiento sobre los temas tratados. Sin embargo, debe reconocerse que este nivel de información y su procesamiento implica una carga administrativa adicional que el Programa no podría haber dispuesto, porque implicaría reducir las actividades sustantivas.

Es de hacer notar que, debido a que el Programa generalmente incluye en una misma actividad diversos temas referidos a diferentes Proyectos, el número total de personas que han participado en una actividad generalmente no expresa el número total de personas a las que el Programa ha llegado en esa oportunidad. Una misma persona puede haber asistido a charlas de difusión o capacitación sobre varios temas en una misma actividad o en varias. A pesar de esa dificultad, el equipo evaluador considera que el criterio de diversificación de temas en una misma actividad es correcto ya que es la mejor forma de optimizar los esfuerzos.

Durante el período evaluado (1997–2001) el Programa recogió un total de 558 Quejas, 1,958 Petitorios y 12,939 Consultas. Realizó 808 talleres de Capacitación en los que participaron 46,944 personas. Es necesario destacar que muchas de las tareas y actividades del Programa no están contabilizadas en las estadísticas. Tal es el caso de las campañas que se han efectuado en algunas ocasiones, generalmente coordinando con otras instituciones, que han reportado beneficios a miles de destinatarios.

Es interesante destacar que el Programa, para lograr esos resultados, ha contado, todo el tiempo, con un equipo de aproximadamente treinta personas solamente, moviéndose en una región de más de 100,000 km².

En el análisis de la información sobre resultados cuantitativos del Programa (Ver Cuadro al final de este capítulo) se puede apreciar que el año 1999 es el año en que hubo mayor cantidad de actividades de capacitación en todos los proyectos. Se realizaron 361 talleres en los que participaron 20,878 personas lo que significa un promedio de tres veces más que lo realizado en 2000 y 2001 (6,734 y 7,763 talleres respectivamente).

La capacitación a líderes de comunidades, organizaciones campesinas o Clubes de Madres, han permitido multiplicar los resultados de varias de estas actividades, por la capacidad de convocatoria de estas instancias colectivas. Sin embargo, no es posible estimar cuantitativamente este efecto multiplicador.

Con relación a la línea de acción Asesoría y Apoyo Legal se puede apreciar que el año 2001 es el que, en general, ha recogido la mayor cantidad de quejas, consultas y petitorios en todos los Proyectos. Se recogieron 232 quejas, 1,084 Petitorios y 7,577 Consultas. Ese aumento expresa que el trabajo realizado por el Programa está dando sus frutos. Existe un mayor conocimiento en la población sobre el trabajo del Programa y de la Defensoría que se traduce en un mayor requerimiento, en una mayor demanda.

Referente a los resultados cualitativos el equipo evaluador se ha basado en el análisis de los documentos del Programa y en las opiniones recogidas en el curso de las entrevistas realizadas tanto a personas del Programa y la Defensoría como a personas externas a las mismas. Es importante el análisis de los resultados cualitativos ya que los cuantitativos, si bien definen el cumplimiento de las actividades, no reflejan el verdadero resultado alcanzado.

Si bien el Programa realiza evaluaciones sobre el trabajo y sobre las actividades, no se ha implementado una estrategia de seguimiento más profunda sobre la comprensión y asimilación demostrada por las personas destinatarias con posterioridad a la capacitación, ni sobre la incidencia de la información transmitida, ni sobre la pertinencia de la metodología implementada. Ese tipo de análisis sería conveniente no sólo como parte del seguimiento sino también como verificación de la metodología empleada.

Considerando que en la región existen altos índices de analfabetismo [promedio de 35% según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)] ese tipo de seguimiento se hace aún más necesario. Además eso facilitaría a la Dirección evaluar con mayor claridad o precisión los resultados e impactos logrados y los correspondientes ajustes en los contenidos, líneas de acción o estrategias del Programa. Es claro que la intensidad del trabajo demandado y la escasez de recursos humanos para abordar esa tarea explica el déficit comentado.

No se ha podido hacer la división de beneficiarios en “Mujeres, Hombres, Niños” solicitada en los Términos de Referencia ya que el Programa no ha hecho esa diferenciación al hacer sus estadísticas. De cualquier manera, de acuerdo a lo informado en las entrevistas, se puede asegurar que el Programa ha tenido especial cuidado en considerar la perspectiva de género en su trabajo y la participación equitativa de hombres y mujeres en las actividades de capacitación. En algunos casos, de acuerdo a necesidades coyunturales, se han desarrollado talleres especiales para mujeres.

5.3 Análisis de Resultado de cada Proyecto

El equipo evaluador considera que en el Programa existen dos tipos de proyectos. Unos que responden a situaciones específicas ocasionadas por la guerra y otros que responden a situaciones que, si bien han sido agudizadas por la guerra, reflejan una problemática estructural, cuyas soluciones podrán ser alcanzadas a más largo plazo.

En el primer grupo se ubican los Proyectos sobre indocumentados, requisitoriados y omisos al servicio militar. En el segundo grupo se ubican los Proyectos sobre mujer, tierra y fortalecimiento institucional.

Teniendo en cuenta esa división, se podría decir que los objetivos relacionados con el primer grupo, han sido alcanzados, en general, y la problemática se encuentra en vías de solución o está en manos de otras instituciones del Estado. El resultado es fácilmente constatable, a pesar de que existen todavía muchos casos pendientes.

Dentro del segundo grupo de Proyectos, a pesar de que los logros se verán a largo plazo, se constatan resultados alcanzados referidos principalmente al interés despertado sobre la protección y restitución de derechos, la participación con perspectiva de género y el control ciudadano, así como al empoderamiento efectivo de esos temas por parte de la población y de las autoridades. Dentro de este grupo los objetivos que no han sido cumplidos se refieren al rompimiento de patrones culturales, más difíciles de alcanzar.

5.3.1 Proyecto: Regularización de Indocumentados

El objetivo general del proyecto: “Indocumentados por causa de la violencia, protegidos en su derecho a la identidad personal”. Se sustenta en que la falta de documentación limita o impide ejercer los derechos civiles y ciudadanos de las personas, entre ellos el derecho al sufragio.

El conflicto armado interno determinó que un número considerable de personas quedaran indocumentadas por diversas causas: desplazamientos forzados, destrucción y pérdida de archivos, requisita compulsiva de documentos, omisión al servicio militar obligatorio y el temor o desconocimiento para presentarse ante las instancias de documentación.

Las actividades de este proyecto fueron incrementadas con motivo del proceso electoral del año 2000.

Aparte de las tareas de capacitación, difusión y asesoría legal, el Programa realizó actividades de coordinación con instituciones vinculadas al tema, principalmente con el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR), el organismo encargado de proporcionar a los ciudadanos su Documentación Nacional de Identidad (RENIEC) y las Direcciones de Registro Civil de las Municipalidades.

Resultado: A través de todas las actividades del Programa se ha logrado la documentación de cientos de personas.

Resultado: En estos momentos el vacío en torno a la documentación ha sido cubierto en gran parte y constituye, en la actualidad, una de las tareas rutinarias del RENIEC.

Resultado: El trabajo del Programa para la regularización de documentación permitió la habilitación de las personas para ejercer su derecho ciudadano y su participación en el proceso electoral del año 2000. Eso ha constituido un importante resultado del trabajo del Proyecto.

La situación de indocumentación tiende a disminuir ante los cambios en la situación política del país, que ha posibilitado que un gran número de indocumentados regularice su situación. Y esto básicamente se refiere a la obtención de Partidas de Nacimiento y de Libretas Militares.

5.3.2 Proyecto: Protección a ciudadanos injustamente requisitorizados por delitos de terrorismo

El objetivo general del proyecto: “Requisitorizados por participación involuntaria y presuntamente inocentes, implicados en delitos de terrorismo y traición a la patria, protegidos para la regularización de su situación legal.”

El tema de los requisitorizados presuntamente inocentes, por su importancia y naturaleza mereció un tratamiento especial dentro del Programa. Sobre esas personas, calculadas en más de 10,000, de las cuales 3,000 son mujeres,¹¹ existe una orden de captura por delito de terrorismo, en algunos casos sin existir cargos incriminatorios en su contra y en otros casos, respondiendo los cargos sólo a sindicaciones de testigos. Esta situación se ha dado frecuentemente, por ejemplo, cuando una persona o una comunidad ha tenido, por amenazas, que proporcionar alojamiento o alimentación a los grupos subversivos, cosa que ha sido injustamente considerada por el Estado como suficiente para involucrar a estas personas o comunidades como partícipes del terrorismo.

El temor a presentarse, arriesgando su libertad y en conocimiento de que no tendrían juicio justo, ha convertido a estas personas en prófugos de la justicia obligados a desplazarse desde sus comunidades y por consiguiente, en muchos casos, en indocumentados. En algunos casos esa situación de indocumentación ha impedido además la obtención de documentación para sus hijos. En algunos casos

¹¹ “Censo por la Paz”, Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), 2001.

la situación de requisitoriado ha conducido a extorsiones por parte de algunas autoridades civiles o policiales, lo que además ha afectado negativamente la situación económica de esas personas.

Resultado: El trabajo del Programa ha permitido la disminución sustancial de los casos de abuso y chantaje por parte de representantes de la institución policial, debido al mayor conocimiento de derechos de parte de las personas afectadas y a la toma de conciencia de la propia institución policial sobre la problemática.

Resultado: Una de las restricciones para una definitiva solución del problema y para un mayor resultado del trabajo del Programa es que aun muchas de las personas afectadas mantienen en secreto su situación, por temor. El Programa ha conseguido, en muchos casos, vencer el temor de los requisitoriados e inspirar confianza, lo que contribuye a la solución de los casos. Pero muchos aún no aceptan la opción de comparecencia establecida por la Ley de Requisitoriados, por las consecuencias que pudiera tener esa acción (económica, detención).

Los objetivos específicos del proyecto de requisitoriados han sido cumplidos casi en su totalidad de acuerdo a los indicadores establecidos.

No se ha cumplido el objetivo de crear un archivo de requisitoriados activos, en un principio, por falta de voluntad de las autoridades judiciales, y posteriormente por la aparición de la Ley de Requisitoriados.

Resultado: Como resultado del trabajo y la experiencia del Programa, la Defensoría, conjuntamente con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Mesa Nacional sobre Desplazamiento, presentaron un proyecto de ley, en forma reiterada, para lograr una modificatoria legal vinculada con la variación de la orden de detención de las personas requisitorias por la de comparecencia. Recogiendo esa iniciativa, en junio de 2001 fue promulgada la Ley No. 27486 sobre requisitoriados que permite la regularización de la situación jurídica de los destinatarios de este Proyecto.

En la actualidad, de acuerdo a los mecanismos que confiere la ley, el equipo del Programa se encuentra abocado al análisis de expedientes, sin mediación de la persona requisitoria.

Resultado: Eso ha permitido elevar recomendaciones a la justicia, sobre muchos casos, consiguiendo la anulación de la orden de requisitoria por improcedencia.

5.3.3 Proyecto: Regularización Legal a Omisos al Servicio Militar y Atención a los Comités de Autodefensa Civil (CAD)

Al inicio, el objetivo general de este proyecto expresa: “Omisos al Servicio Militar Obligatorio por causas de la violencia, protegidos para la regularización legal y reconocimiento del servicio al haber pertenecido activamente a los Comités de Autodefensa Civil”.

Sobre el servicio militar obligatorio y como consecuencia de la experiencia recogida por el Programa, la Defensoría propuso una reforma integral del modelo de servicio militar vigente que se publicó en un Informe Defensorial con el nombre de “Lineamientos para la Reforma del Servicio Militar: Hacia un Modelo Voluntario”. El Programa y la Defensoría hicieron trabajo de cabildeo, informando sobre los abusos cometidos; por ejemplo: las “levas” obligatorias que afectaban fundamentalmente a jóvenes campesinos pobres, al amparo de las normas de Servicio Militar Obligatorio.

Resultado: Como resultado del trabajo del Programa, de la Defensoría y de otras organizaciones, se logró finalmente la promulgación, en diciembre de 1999, de la Ley No. 27178 que establece el carácter voluntario del llamamiento al servicio militar, fija la edad mínima en 18 años y deja sin efecto las órdenes de captura contra los omisos al servicio militar obligatorio. Pese a estos importantes avances

introducidos por la ley, quedan aún aspectos pendientes. Subsiste la obligación de inscripción y de obtención de la Libreta Militar como documento de identidad, acciones que la Defensoría considera injustificadas y que seguramente serán objetivo del trabajo futuro del Programa y la Defensoría.

A partir del año 2000 este Proyecto amplía sus alcances cambiando de nombre y pasa a llamarse: Proyecto de Protección a los miembros de los Comités de Autodefensa, para hacer efectiva la indemnización por muerte o invalidez y para el reconocimiento de su servicio.

Se incluyó en el trabajo de este proyecto las acciones para regularizar la situación de las personas integrantes de los Comités de Autodefensa Civil, para que se reconociera su servicio como servicio militar cumplido y se hiciera efectiva la indemnización por muerte o invalidez durante el servicio. Es de hacer notar que a pesar del cambio de nombre del Proyecto, el Programa continuó trabajando con la situación de los jóvenes omisos al servicio militar en general.

Resultado: A pesar de que aún quedan muchos jóvenes sin regularizar su situación con relación al servicio militar, se puede considerar que, en general, los objetivos han sido cumplidos. Se ha comprobado que el Programa ha informado a población civil e instituciones del Estado sobre las normas legales vigentes, las autoridades las reconocen y las aplican. De otra parte, el Programa ha gestionado y obtenido colaboración de diferentes instituciones, especialmente del Ejército, para la regularización referente al servicio militar. Están en trámite convenios con el Ejército para ampliar la cobertura de casos.

Existen limitaciones en la ley sobre el reconocimiento del servicio prestado por los CAD durante el conflicto armado como servicio militar, ya que la ley establece como punto de partida para ese reconocimiento el año 1992 y no el año 1980 como debiera ser, de acuerdo al período del conflicto.

Resultado: El trabajo de este Proyecto ha permitido al Programa tomar contacto con la compleja problemática de los CAD. La investigación realizada por el Programa sobre la situación de los CAD ha sido de mucha utilidad para la comprensión de esta problemática. Sin embargo, es visible que el tema de los CAD sigue un debate complejo y controversial; especialmente en un escenario en el cual la subversión está básicamente controlada y que muchas de las funciones de estas organizaciones defensivas se han duplicado con las que les correspondía a las entidades sociales organizadas: Tenientes Gobernadores, Comunidades Nativas y Campesinas, Municipalidades.

5.3.4 Proyecto: Mujeres Víctimas de la Violencia

El objetivo general del proyecto: “Mujeres víctimas de la violencia, protegidas y conscientes en sus derechos, ejerciendo ciudadanía”.

En 1997, al hacerse la investigación, ordenada por la Defensoría, sobre la población afectada por la violencia, se constató que uno de los sectores más afectados era el de las mujeres, muchas de las cuales habían quedado viudas o solas al frente de múltiples deberes y afectadas por las pérdidas de sus compañeros y por el dolor ocasionado por las experiencias vividas.

Una de las características de la violencia política es que, como ha sucedido en todas las guerras, las mujeres asumieron tareas que antes no les correspondían, tanto en las labores de campo como en el liderazgo de las comunidades. Eso sirvió para que las mujeres descubrieran su capacidad de liderazgo. Surgieron organizaciones de mujeres como la Federación de Mujeres Campesinas de Yauli (Huancavelica). Sin embargo, una vez terminada la guerra, el fortalecimiento alcanzado por las mujeres en esos años ha ido perdiendo importancia, por lo que se requiere el diseño de estrategias de apuntalamiento a ese proceso organizativo en relación con la protección de los derechos de la mujer y/o con el cumplimiento de otras acciones relacionadas con el desarrollo económico y social de sus localidades.

En el primer Plan Operativo de 1997 se establece el Proyecto Protección de Derechos a la Mujer Víctima de la Violencia Política. Ya en ese momento se definió que la mujer no sólo había sido víctima de la violencia política sino que además era víctima de la violencia familiar, de la inequidad y de la discriminación en sus derechos incluyendo los derechos ciudadanos.

Para el análisis de resultados es necesario destacar que las condiciones de discriminación y de violencia contra las mujeres campesinas no está referida a una situación fortuita ocasionada por la guerra, sino que responde, como en otras partes del mundo, a patrones culturales muy antiguos, difíciles de modificar y que son acentuados por las condiciones de subdesarrollo. Por lo tanto, hay que considerar que los logros del Programa en este Proyecto, obligadamente serán más limitados que en proyectos sobre situaciones concretas exclusivamente ocasionadas por la violencia política.

Respondiendo al análisis de los indicadores definidos en el marco lógico del Programa, muchos de los objetivos específicos del Proyecto de Mujeres han sido alcanzados en el área de trabajo del Programa. Los objetivos que no han sido cumplidos se refieren al rompimiento de patrones culturales, más difíciles de alcanzar. En ese sentido, de acuerdo a la información recogida, no se ha cumplido completamente (como era de esperarse) con el objetivo de desarrollar relaciones de plena equidad con los varones, ni con el objetivo de establecer en los varones una cultura favorable al reconocimiento suficiente de los aportes y propuestas de las mujeres para el desarrollo de la comunidad.

Resultado: Dentro de los objetivos alcanzados se pueden destacar: la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, la denuncia de las propias mujeres sobre hechos de violencia familiar, la participación conjunta de hombres y mujeres en actividades de capacitación.

En efecto, ha sido importante y positiva la estrategia del Programa de dirigir la capacitación y difusión sobre los derechos de la mujer y en contra de la violencia familiar, reuniendo a mujeres y a hombres en charlas y talleres, no sólo porque los hombres han comenzado a sensibilizarse sobre el tema, sino también porque la participación conjunta en cursos y talleres permite el debate abierto, dándole a las mujeres presencia y a los hombres la posibilidad de acostumbrarse a ver a las mujeres debatiendo y discutiendo con ellos.

Resultado: Otro resultado se refiere a la violencia familiar y a abusos contra la mujer: no sólo haber capacitado a mujeres y hombres sobre los derechos de la mujer y contra la violencia familiar es parte del resultado, sino que también la existencia del Programa y de la Defensoría constituye un elemento de persuasión frente a las agresiones y frente a la violación de los derechos de las mujeres.

5.3.5 Proyecto: Protección del Derecho a la Propiedad/Poseción de la Tierra

El objetivo general del Proyecto: “Pobladores y comunidades afectadas por la violencia, protegidos en su derecho a la propiedad y/o posesión de la tierra”.

Los conflictos sobre propiedad de la tierra son múltiples debido, entre otras cosas, a la situación de pobreza de las comunidades campesinas, para las cuales la propiedad o posesión de la tierra responde a un mecanismo de supervivencia que no ofrece otras alternativas.

Al comenzar el Programa se incluyó este Proyecto debido a los múltiples conflictos por la tierra que se planteaban en las comunidades afectadas por la violencia entre desplazados “retornantes” y campesinos “resistentes”. Es decir, conflictos entre los que se habían ido, obligados a abandonar todo, y los que se habían quedado ocupando, en algunos casos, las tierras abandonadas.

El tema responde ahora a problemas de tierra (y aguas) que no necesariamente son generados por la violencia, sino que tienen explicaciones estructurales.

Existe una amplia problemática en el ámbito personal y familiar que perjudica las relaciones dentro de las comunidades. Otros conflictos son los referidos a la usurpación de la tierra de comunidades por empresas, principalmente mineras (en la sierra) y madereras (en la selva), hechos que han venido incrementándose en el período de posguerra.

Resultado: El Programa, sobre el tema de los conflictos relacionados con la propiedad y posesión de la tierra, ha realizado diferentes actividades: capacitación sobre derechos a la propiedad, Foros sobre la problemática de la tierra en comunidades afectadas por la violencia, tratamientos de conflictos entre comunidades y entre comuneros, difusión sobre normas legales (Ley de Tierras No. 26505 de julio 1995), suscripción e implementación de Acuerdos Mutuos con el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) y con los Registros Públicos.

Resultado: Se ha realizado además un convenio con la ONG Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) sobre difusión, capacitación y atención de casos relacionados con conflictos de tierra, sobre las atribuciones de las autoridades comunales en la repartición de parcelas y sobre la elaboración e inscripción del Estatuto de Comunidades Campesinas.

Resultado: Las actividades realizadas han superado con creces las programadas. En algunos casos el Programa y la Defensoría han participado como mediadores o intervenido en conflictos de tierras entre comunidades campesinas.

5.3.6 Proyecto: Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática

El objetivo general del Proyecto: “Institucionalidad estatal y civil fortalecidas democráticamente en las zonas de violencia”.

En una primera etapa, el Proyecto se refería principalmente al fortalecimiento de las organizaciones de personas desplazadas, retornantes y resistentes. Posteriormente, debido a la debilidad del tejido social se amplió el horizonte de los destinatarios a las comunidades que, en general, habían sido afectadas por la violencia.

Se comprobó que la población sentía desconfianza ante las instituciones públicas y que sus organizaciones eran muy débiles.

Resultado: Se realizaron, entre otras, múltiples actividades de capacitación en temas de democracia, institucionalidad, participación ciudadana y género lográndose la transmisión de criterios y principios de conducta sobre esos temas.

Esta actividad durante algunos períodos, estuvo enfocada principalmente sobre los temas relacionados con los procesos electorales, capacitando a las poblaciones sobre el ejercicio de sus derechos ciudadanos, y realizando acciones de vigilancia de tales procesos.

La labor de supervisión electoral realizada en Ayacucho, la cual motivó la nulidad de las Elecciones Municipales en el año 1998, aparte de legitimar al Programa y a la Defensoría y aportar hacia la búsqueda de elecciones limpias y transparentes, ha institucionalizado esta línea de trabajo que en las elecciones generales del 2000 tuvo, juntamente con otras instituciones nacionales e internacionales de supervisión, un rol fundamental en la caída del régimen que comandaba Fujimori.

En un principio, algunos objetivos estaban referidos específicamente a la población desplazada. El desplazamiento forzado ha ido disminuyendo en la medida en que el conflicto armado ha ido desapareciendo.

Resultado: Se considera fueron alcanzados los objetivos relacionados con el fortalecimiento de las organizaciones de desplazados, espacios de concertación con instituciones estatales y sensibilización de la sociedad civil sobre el tema.

Resultado: Se ha logrado que haya ejecución conjunta de acciones de protección y defensa de comunidades afectadas por la violencia.

Resultado: Se ha logrado también que la población ejerza con mayor plenitud sus derechos políticos.

Resultado: En estos momentos se están trabajando principalmente los temas de fortalecimiento de las instituciones comunales, participación con enfoque de género y el ejercicio de control ciudadano, haciéndose hincapié en el derecho al acceso a la información pública contra la cultura del secreto. Este es un tema complejo y que requiere de una gran constancia. Falta que se consolide.

Resultado: Como resultado de estas capacitaciones se ha logrado, por ejemplo, una nueva actitud de muchos pobladores y dirigentes sociales exigiendo información de las instituciones sobre el manejo de los recursos. Por ejemplo, representantes de Asociaciones de Padres de Familia que solicitan a las personas que dirigen Escuelas Públicas que informen sobre los recursos recibidos y la forma de gastarlos; organizaciones campesinas que exigen información sobre uso de recursos a los alcaldes, etc.

Este Proyecto es prioritario para el Programa. Es en realidad un proyecto a largo plazo que seguramente exigirá atención del Programa y de la Defensoría durante mucho tiempo porque en él está la esencia de la construcción de una paz verdadera. El escenario de pobreza, marginalidad y abandono de las comunidades campesinas es el mismo que existía antes del inicio del conflicto armado y que sirvió para alimentarlo. Peor aún, como resultado de la guerra se han debilitado las instituciones comunales y en algunos casos han desaparecido. La reconstrucción de esos mecanismos democráticos, su fortalecimiento y el empoderamiento de la población sobre sus derechos constituyen la base necesaria para la construcción del desarrollo, la justicia y la paz.

5.3.7 Proyecto: de Promoción, Difusión y Capacitación en Derechos Humanos (PDCD)

Este Proyecto se diseñó en la Primera Fase del Programa. Adopto el nombre de Centro de Promoción, Difusión y Capacitación “Enrique Aller López”.

Fue creado ante la evidencia de la debilidad del sistema de protección de los Derechos Humanos y teniendo en cuenta el índice de Pobreza de Capacidad, introducido por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1996 del PNUD, que se refiere a la capacidad de tener educación y conocimientos.

El Proyecto se basaba en la necesidad imprescindible de desarrollar una amplia y agresiva política de educación en Derechos Humanos como mecanismo para frenar o evitar su violación o desconocimiento, en especial en el caso de la mujer.

La labor de promoción y difusión de derechos implicaba desarrollar el efecto multiplicador por el cual la población pudiera transmitir los conocimientos adquiridos a otros, para el pleno ejercicio de sus derechos, previéndose como parte del Proyecto la búsqueda de agentes estratégicos del Estado y la Sociedad Civil, quienes articularían su labor de apoyo a la población como interlocutores válidos ante la Defensoría del Pueblo.¹²

El Proyecto se desarrolló durante dos años contando con el apoyo de la Unión Europea. Al terminar este apoyo no se continuó con el Proyecto.

¹² Este proyecto, aunque no haya sido plenamente desarrollado, constituye un antecedente de la propuesta desarrollada en el capítulo 7 sobre capacitación de Agentes Defensoriales Comunitarios.

Resultado: los agentes formados por el Proyecto se convirtieron en agentes multiplicadores de la capacitación en Derechos Humanos, dentro de las entidades con las cuales están involucrados.

5.4 Líneas de Acción

Para el cumplimiento de los objetivos del Programa, se han desarrollado cinco líneas de acción: capacitación; acción de apoyo y asesoría legal; coordinación interinstitucional; difusión; investigación y sistematización. Ellas constituyen los ejes que orientan y ordenan las actividades y acciones planificadas y ejecutadas en cada uno de los proyectos.

5.4.1 Línea de capacitación

Se refiere a las actividades de capacitación y formación dirigidas a los destinatarios. Se implementa a través de cursos, talleres, charlas y seminarios.

Tanto dentro como fuera de la Defensoría han habido dudas y cuestionamientos sobre la necesidad de que el Programa y la Defensoría se dediquen a la tarea de capacitación. Se argumenta que existen ONG dedicadas a esa actividad y que cuentan con preparación, recursos y experiencia para realizarla.

Resultado: Independientemente de esos argumentos, el Programa ha realizado múltiples e importantes acciones de capacitación en todos los Proyectos. El equipo evaluador considera que la especificidad y exclusividad del Programa (tratamiento jurídico de consultas, quejas, petitorios), su imagen institucional adscrita a la Defensoría y la alta sensibilidad política de los temas que aborda determinan la pertinencia de esa línea y la conveniencia de mantenerla, aunque con algunos ajustes o complementos.

No obstante, se debería tratar de combinar o compartir acciones directas con otras entidades habilitadas (incluyendo determinadas ONG). En estos casos deberían establecerse términos de referencia muy estrictos para mantener el sentido y la calidad los mensajes sustantivos; así como la “identidad” del Programa. Estas acciones deben ser estrictamente de capacitación. No implicarían funciones de asesoría legal ni la posibilidad de ejercer presión o persuasión ante instituciones estatales y privadas.

Resultado: Otro elemento a tener en cuenta en la valoración de esta línea, es que la capacitación ha abierto espacios de diálogo y confianza que facilitan el acercamiento de las personas para presentar consultas y quejas. Al mismo tiempo ese acercamiento posibilita a la Defensoría el conocimiento de situaciones y problemas que constituyen un insumo para su labor.

Finalmente, es preciso reconocer la conveniencia de mantener un esfuerzo sistemático y recurrente para la capacitación y actualización de conocimientos de las personas que trabajan como Promotores y Comisionados, tanto en temas sustantivos (Derechos Humanos, Participación, Género y otros), como en técnicas de comunicación participativa.

5.4.2 Línea de Asesoría y Apoyo Legal

El Programa presta asesoría y apoyo legal a personas y comunidades a través de la recepción y resolución de quejas y petitorios, así como de la atención de consultas.

Uno de los trabajos más importantes en esta línea de acción es el asesoramiento legal sobre la normativa vigente con relación a diferentes temas del Programa. Las consultas y quejas se realizan tanto en las oficinas de las Representaciones como durante el trabajo de campo con los equipos móviles. Cuando se viaja a las comunidades para realizar talleres, se lleva una carpa que se instala generalmente en la Plaza o Parque Central, y allí se reciben quejas y consultas que luego se tramitan en las oficinas de la Defensoría.

Resultado: Es de destacar que, en general, el número de consultas, quejas y petitorios ha ido aumentando significativamente cada año desde la implementación del Programa, lo que refleja un mayor conocimiento de la población sobre la Defensoría y sobre los temas trabajados por el Programa.

5.4.3 Línea de Coordinación Institucional

Esta línea de acción comprende las actividades y gestiones que se realizan con instituciones del Estado o de la sociedad civil para el establecimiento de relaciones formales u oficiales.

Resultado: Se ha buscado activamente y con éxito, la coordinación con instituciones judiciales, policiales, militares, con municipios, con ONG y organizaciones sociales, para articular esfuerzos que permitan el logro de mayores resultados. Los Convenios se realizan a través de la Sede Central (Lima) y los Acuerdos Mutuos y Coordinaciones a través de las Representaciones.

Algunas de las instituciones con las que se han firmado Acuerdos Mutuos son: Federaciones Provinciales de Clubes de Madres, Registros Públicos, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), Prefecturas, Universidades, Municipalidades, Colegios de Abogados, Federación de Padres de Familia, Federaciones Campesinas, Ejército Peruano.

Entre las instituciones con las que se han suscrito Convenios se puede citar: Universidades, Municipalidades, Poder Judicial, Prefecturas.

Sólo durante el año 2001 se oficializaron 32 Acuerdos Mutuos y 12 Convenios (4 Acuerdos Mutuos en Huancayo y 28 en Ayacucho; 6 Convenios en Huancayo y 6 en Ayacucho).

Resultado: Como se ha mencionado, el Programa ha usado la innovadora metodología de ir en busca de sus destinatarios. Uno de los resultados destacables en la línea de Coordinación Institucional, es que el Programa ha logrado transmitir esa metodología a otras instituciones con las cuales ha firmado acuerdos o convenios. En diversas oportunidades la Defensoría ha posibilitado el traslado de instituciones a distritos alejados, para regularizar situaciones legales o de documentación de campesinos. En este sentido se pueden mencionar a la Sala Corporativa Nacional para Casos de Terrorismo, las Oficinas de Registro Militar, el Ejército.

5.4.4 Línea de Difusión

Esta línea orienta las actividades referidas a la difusión de los temas tratados en los Proyectos empleando medios impresos y audiovisuales.

El uso de la radio como medio de difusión es muy importante ya que es prácticamente el único medio de comunicación que puede llegar a comunidades campesinas alejadas. La ampliación de convenios y acuerdos con emisoras radiales que tengan alcance en el campo sería muy conveniente para el fortalecimiento del Programa y el logro de sus objetivos.

Resultado: Dentro de esta línea se inscribe el convenio realizado entre la Defensoría y Radio Cumbre (Junín) para la transmisión de programas radiales, que se emiten una vez por semana durante una hora, sobre temas del Programa y de la Defensoría. Esta línea, sin embargo ha sido insuficiente.

Resultado: Además se realizan acuerdos con otras emisoras radiales provinciales con alcance a la población campesina para la difusión de información, en el idioma correspondiente a cada zona (Quechua, Ashanika, por ejemplo). En este caso las acciones han sido también insuficientes.

Resultado: Los Foros, las Campañas y las Charlas sobre diferentes temas y la distribución de material impreso (afiches, trípticos y folletos) son parte también del trabajo de esta línea.

5.4.5 Línea de investigación y sistematización

Esta línea se refiere a las actividades realizadas para acopio, procesamiento, análisis y redacción de información sobre algunos temas fundamentales para el Programa.

Dentro de ella se ha elaborado Diagnósticos, Informes Especiales, Estudios Específicos e Investigaciones. Se busca que el resultado de los mismos tenga una utilidad práctica para el logro de los objetivos del Programa y también que sirva de base para el trabajo de la Defensoría.

Resultado: Uno de los Informes Especiales que ilustran el trabajo del Programa se refiere a las “Irregularidades Observadas en el Proceso Electoral Municipal”, en 1998, en un distrito de Ayacucho, que fue presentado a la Defensoría y sustentado por ésta ante el Jurado Nacional de Elecciones, el que se pronunció por la nulidad del proceso electoral en ese distrito.

Resultado: El Programa ha realizado cinco investigaciones interesantes; que han constituido referentes para la afirmación de determinadas acciones o estrategias para la Defensoría en su conjunto:

- Los Comités de Autodefensa y las Comunidades Campesinas
- Funcionamiento de la Justicia en Zonas Afectadas por la Violencia Política
- Las Múltiples Caras de la Violencia Política y sus Desafíos a los Derechos Humanos: el caso de Huánuco
- Omisión al sufragio en zonas afectadas por la violencia política
- Mujer y violencia política: viudas y madres solteras de la sierra central del Perú

Lamentablemente esas investigaciones aún no han sido publicadas lo que constituye un desaprovechamiento/pérdida del tiempo y de los recursos empleados.

Los trabajos de sistematización hechos por el Programa se refieren solamente a la sistematización de la información sobre diferentes temas. No existe sistematización de la experiencia de trabajo del Programa, ni sobre el uso de los temas, ni sobre la metodología empleada. El equipo evaluador considera esta ausencia como desafortunada ya que el Programa ha recogido una rica experiencia de trabajo con comunidades y usado metodologías innovadoras. Por ese motivo, se considera que, en caso de continuar el trabajo de este Programa o de uno nuevo, se deberá considerar el trabajo de sistematización con el asesoramiento debido al inicio de su implementación.

El equipo evaluador considera que por su importancia y posibilidades de resonancia, la línea de investigación y sistematización debe ser una línea prioritaria en el trabajo del Programa considerándose como parte importante de la estrategia de fortalecimiento institucional. De hecho existen potenciales investigaciones sobre otros temas prioritarios que están presentes o que se presentarán en el futuro inmediato. La Defensoría en general y el Programa en particular, si se expande hacia una Tercera Fase, podría cumplir un papel protagónico en el debate de temas fundamentales.

5.5 Cuadro Sobre Resultados Cuantitativos 1997-2001

Capacitación

Periodo	Requisitoriados		Tierra		Omisos S.M.		Comités Autodefensa		Indocumentados		Fort. Institucional		Mujer		Total	
	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas	N° talleres	N° personas
Set 97 – Dic 98	14	609	25	1,426	39	1,980			35	1,937	40	1,863	45	3,754	198	11,569
Ene – Dic 99	27	1,753	54	3,603	31	2,225			39	2,313	121	6,198	89	4,786	361	20,878
Ene – Dic 2000	10	376	16	867			21	1,000	10	702	42	2,382	42	1,407	141	6,734
Ene – Dic 2001	15	941	12	914			7	421	8	414	43	3,638	23	1,435	108	7,763
Total	66	3,679	107	6,810	70	4,205	28	1,421	92	5,366	246	14,081	199	11,382	808	46,944

Charlas de Difusión

Periodo	Requisitoriados		Tierra	Omisos S.M.		Comités Autodefensa		Indocumentados	Fort. Institucional	Mujer	Total
Set. 97 – Dic 98	32		22	14				29	28	15	140
Ene – Dic 99	22		23	26				20	14	15	120
Ene – Dic 2000	27		34			45		26	89	121	342
Ene – Dic 2001	120		51			129		159	246	237	942
Total	201		130	40		174		234	377	388	1,544

Asesoría y Apoyo Legal

Período	Requisitorios			Tierra			Omisos S.M.			Comités autodefensa		
	Quejas	Petitorios	Consultas	Quejas	Petitorios	Consultas	Quejas	Petitorios	Consultas	Quejas	Petitorios	Consultas
Set 97 – Dic 98	40	0	21	32	14	126	10	9	61			
Ene – Dic 99	22	40	141	35	87	337	14	114	189			
Ene – Dic 2000	2	18	53	9	26	598				0	26	260
Ene – Dic 2001	40	71	186	14	40	870				4	22	336
Total	104	129	401	90	167	1,931	24	123	250	4	48	596

Período	Indocumentados			Fort. Institucional			Mujer			Total		
	Quejas	Petitorios	Consultas	Quejas	Petitorios	Consultas	Quejas	Petitorios	Consultas	Quejas	Petitorios	Consultas
Set 97 – Dic 98	12	11	248	20	19	45	6	12	199	120	65	700
Ene - Dic 99	13	83	492	8	35	120	17	143	340	109	502	1,619
Ene – Dic 2000	15	59	414	42	54	417	29	124	1,301	97	307	3,043
Ene – Dic 2001	74	818	3,177	75	63	910	25	70	2,098	232	1,084	7,577
Total	114	971	4,331	145	171	1,492	77	349	3,938	558	1,958	12,939
										4%	13%	84%
										100%	Porcentaje	

6 Evaluación de Impactos

6.1 Consideraciones Generales

De acuerdo a lo analizado por el equipo evaluador, se recoge un sensible avance hacia el logro de los impactos buscados.

La misión del Programa se define en términos del “*desarrollo de acciones de protección y restitución de derechos a las poblaciones afectadas por la violencia, involucrando a las instituciones públicas y privadas, promoviendo el fortalecimiento de la institucionalidad y los derechos humanos, y contribuyendo a la construcción de una paz duradera en el país*”.

De acuerdo a esta definición y como base al análisis de impacto, el equipo evaluador considera que el Programa contribuye a generar cambios duraderos como producto de su trabajo que se verán reflejados en el aumento de la calidad de vida de la población destinataria. Sin embargo, asume que cambios o impactos más sustantivos y persistentes sólo podrán ser logrados como resultado de políticas macroeconómicas y sectoriales que contribuyan a reformar el Estado, a superar la pobreza y a conformar cadenas productivas que pongan en valor las potencialidades naturales y humanas de la Región.

6.2 Impactos sobre las poblaciones directamente involucradas

El principal impacto del Programa sobre la población destinataria es la confianza expresada por las personas en función de la atención que han recibido y por la actitud positiva mostrada por el personal del Programa (Comisionados y Promotores). Ha sido excepcional que una institución del Estado inspire tanta confianza. En su tarea de restituir derechos y proteger a la población, el Programa y la Defensoría han conseguido que las personas se apropien de la institución y la sientan como suya. Es especialmente destacable que esa confianza se haya logrado en poblaciones donde el temor a las instituciones era una de las secuelas más graves de la guerra.

El enfoque de género del Programa ha logrado impacto en la población, especialmente en las áreas más alejadas. No sólo a través de la capacitación y difusión de los derechos de la mujer el Programa ha logrado acercar la perspectiva de género; sino que también a través de la metodología de trabajo. La integración de hombres y mujeres en los grupos de trabajo y debate, el nombramiento de representantes de esos grupos con perspectiva de género son algunos de los elementos que contribuyen a modificar los patrones culturales tradicionales que discriminan a la mujer. El fortalecimiento de las organizaciones de mujeres y la participación de las mismas en organizaciones y espacios tradicionalmente reservados a los hombres son también parte de ese impacto atribuible al Programa.

El fortalecimiento de la participación ciudadana en las zonas afectadas por la violencia ha sido uno de los impactos buscados. El trabajo del Programa en la difusión de los derechos y los mecanismos de participación, incluyendo el control ciudadano, ha logrado un impacto que se puede apreciar en las demandas de la población sobre las autoridades, actitud inimaginable en épocas anteriores. La capacitación impartida y el papel de vigilancia ciudadana ejercido por el Programa y la Defensoría en los procesos electorales han contribuido en forma importante al fortalecimiento de la democracia con repercusión nacional.

Los impactos enumerados sobre el entorno social e institucional y los impactos internos sobre la propia Defensoría, a pesar de estar considerados dentro de esas categorías, deben principalmente ser

considerados como impactos sobre la población destinataria del Programa, ya que es ella quien recoge los beneficios de los mismos.

6.3 Impactos sobre el entorno social e institucional. Nivel Nacional y Niveles Regionales

La Defensoría del Pueblo a través de la implementación del Programa en 1997 comenzó a ingresar en zonas donde prácticamente sólo las Fuerzas Armadas y los grupos armados podían acceder en esos momentos. Esas zonas, durante mucho tiempo, estuvieron teñidas por una “situación de emergencia” en la cual el poder civil estaba sustituido por los Comandos Militares. La población afectada por la violencia sentía un inmenso temor ante los poderes armados.

El trabajo del Programa se dirigió desde el principio a devolver la dignidad y la confianza a la gente de la zona. Eso fue lográndose poco a poco viéndose plasmado en las denuncias, hechas por la población a la Defensoría, sobre abusos cometidos por las Fuerzas Armadas y Policiales en su tarea de represión al terrorismo. Como resultado de esas denuncias se logró sancionar a 2,000 efectivos. Con ese trabajo el Programa y la Defensoría no sólo ganaron la confianza de la población sino que se ganó mucho prestigio por defender los derechos y proteger a la población.

Ese trabajo del Programa y de la Defensoría contribuyó a abrir el espacio para el trabajo de las ONG en las zonas de guerra, fortaleciendo la atención a la población afectada por la violencia.

En junio de 2001 se promulgó la Ley de Requisitorios No. 27486 que constituyó una respuesta a la iniciativa presentada por la Defensoría junto con otras organizaciones. La ley recoge el resultado del trabajo y la experiencia del Programa. Por ese motivo y por tener alcance general y nacional, se considera como ingrediente del impacto del trabajo del Programa y de la Defensoría.

También considerando la experiencia y la información recogidas por el Programa se realizaron diversas acciones para modificar la Ley del Servicio Militar Obligatorio y atender las consecuencias de la misma, referidas a los abusos y violaciones de derechos (entre ellas las “levas” que se practicaban esencialmente con jóvenes campesinos pobres). Por ese motivo, la promulgación de la Ley No. 27718 de diciembre 1999, que considera el servicio militar voluntario puede ser considerada como parte del impacto del trabajo del Programa y la Defensoría.

Al comenzar el Programa se implementó la estrategia de ganar espacio fortaleciendo al Estado. Se desechó, en una primera instancia, la alianza con organizaciones de la sociedad civil ya que éstas tenían relaciones muy tensas con el Estado en ese momento. Eso contribuyó a la construcción de la imagen de neutralidad de la Defensoría del Pueblo que permitió el desarrollo de las relaciones con la Fuerzas Armadas y Policiales.

En la actualidad se ha logrado la realización de tareas coordinadas con el Ejército, e incluso complementarias, de las cuales la campaña conjunta para documentar a las personas omisas al Servicio Militar es un buen ejemplo. La existencia de solicitudes, por parte del Ejército, de tener la presencia de la Defensoría en sus actividades de promoción de esa campaña, para garantizar el acercamiento a la población, es un componente más del reconocimiento de esa institución al trabajo del Programa.

Las actividades del Programa constituyen un elemento disuasorio en el momento de cometer abusos sobre la población tanto para las Fuerzas Armadas y Policiales como para otras instituciones públicas y privadas. En el transcurso de la evaluación se han recogido varios testimonios sobre la modificación positiva de la actitud y conducta de las Fuerzas Armadas y Policiales; así como de Juzgados de Paz, Municipalidades, FONCODES, etc.

Por ese motivo, se considera que el trabajo del Programa y de la Defensoría en el campo de las relaciones cívico-militares ha tenido un triple impacto: sobre las Fuerzas Armadas y Policiales, sobre la población y sobre otros organismos del Estado. Instrumentos para estos logros han sido los diversos Acuerdos Marco o Convenios suscritos por la Defensoría (en el contexto adicional del Programa) con diversas entidades: Municipalidades, Oficina de Registro Militar, CEPES, etc.

6.4 Impactos sobre el Funcionamiento de la Defensoría del Pueblo

El Programa surge pocos meses después que la Defensoría del Pueblo instalara su Oficina en Ayacucho.

Sobre la Estrategia de trabajo

El Programa elaboró un diseño de institución pública desconcentrada¹³ con el propósito de tener una máxima cercanía posible a la población destinataria. Se implementó a través de módulos de atención legal, equipos móviles y oficinas descentralizadas. Se desarrollaron técnicas para recoger, archivar y sistematizar la información. Se creó un equipo especial de personas para acercar el Estado a las víctimas considerando especialmente las condiciones culturales de las mismas.

Todas esas características que fueron implementadas con éxito por el PPPAV han sido adoptadas por la Defensoría del Pueblo en el resto de su trabajo, particularmente en las Representaciones Regionales, incluso, de otras regiones.

Sobre el Compromiso del personal con la Institución

El Programa ha sabido seleccionar personal competente para la atención de los proyectos y ha logrado infundir una mística de compromiso en el personal. Este personal ha concentrado fundamentalmente especialistas en derecho. No se ha logrado incorporar personal profesional de otras disciplinas, lo cual restringe el tratamiento (multidimensional) de fenómenos sociales, económicos y políticos. Los abogados que se han formado en la cultura de litigio han realizado un proceso de adaptación arduo ya que en general no ejercen para lo que han sido formados. Ese esfuerzo de cambio de orientación ha servido para afianzar la magistratura de la persuasión en los trabajadores legales/jurídicos del Programa.

La legitimidad del trabajo es dada por el reconocimiento de la población humilde que se ve gratamente sorprendida por la llegada del equipo del Programa a sus lugares aislados y por el respeto y estima con que es tratada.

El compromiso implica trabajar con un espíritu de “entrega” y sacrificios materiales, muchas veces sin tener en cuenta sábados ni domingos. Este trabajo es asumido sin mayores restricciones en consideración a los objetivos y resultados a favor de la población que va a ser beneficiada con las acciones. En general, el Programa dispone de personas que tienen un real compromiso tanto con los objetivos del propio Programa como con sus convicciones sociales.

La mística tiene otro aspecto: el que se refiere al orgullo de pertenecer a una institución que goza de reconocimiento por su trabajo en defensa de los derechos, por la seriedad, calidad moral, transparencia, honestidad e independencia en su accionar. La mística se manifiesta además por el trabajo para que esas condiciones sigan vigentes, incluyendo la voluntad para que la designación del Defensor del Pueblo recaiga en una persona con solvencia moral y autonomía.

La política de personal promocionada por el Programa se ha extendido a otras áreas de la Defensoría del Pueblo.

¹³ Aunque la Defensoría y el Programa hablan de oficinas descentralizadas, el término “desconcentradas” ilustra más adecuadamente esa forma de funcionamiento, ya que esas oficinas no son autónomas.

El equipo evaluador ha recogido que en otras instituciones del Estado se manifiesta curiosidad sobre los motivos del éxito de la Defensoría, con la población principalmente, pero también con la cooperación internacional, considerándose también un misterio los importantes resultados obtenidos con un personal tan reducido. La difusión de un análisis acerca de los elementos de la mística de la Defensoría arriba mencionados, contribuiría a la revelación de las causas de ese éxito. Esa comprensión podría incidir en otras instituciones del Estado para la formulación de sus políticas.

6.5 Imagen Corporativa o Institucional

El Programa como tal es poco conocido; pero sí es conocida la Defensoría y el trabajo que el Programa realiza por la población afectada por la violencia. Por ese motivo este aspecto se refiere a la Defensoría y al trabajo del Programa.

Las Representaciones, Oficinas Descentralizadas, Módulos de Atención Permanente y los Módulos de Atención Itinerante mediante los cuales opera el Programa, han logrado un elevado reconocimiento y validación institucional¹⁴. Este ha sido un mensaje persistente en todas las entrevistas realizadas por el equipo evaluador; y obedece fundamentalmente a 3 factores clave: a) el liderazgo, el respeto y la capacidad de convocatoria que se le reconoce al personal (Representantes y Comisionados); b) el compromiso mostrado por quienes trabajan con el Programa y la Defensoría; c) el acercamiento a la población que va más allá de la estrategia de despliegue territorial.

También los impactos mencionados anteriormente constituyen buena parte de los ingredientes que arman la buena imagen que la Defensoría tiene entre la población. Es una imagen trabajada con esfuerzo, con dedicación y con compromiso. Pero, respondiendo a los cánones de las instituciones del Estado, podría decirse que siempre va a ser una imagen en construcción, que requiere de una permanente alimentación y fortalecimiento. A pesar de que pueda existir la tentación de caer en la confianza de los laureles obtenidos, la estructura, el personal y la ideología son valores suficientes para que esa tentación no se constituya en un riesgo.

La imagen construida por la institución en honestidad, legitimidad e independencia constituye una de las pocas esperanzas que se perciben en la población, descreída y desilusionada, olvidada y marginalizada. Sólo el compromiso institucional y del personal de la Defensoría puede mantener viva esa esperanza.

6.6 El Programa y la Estrategia de Intervención de Asdi en Perú

En su estrategia para Sud América¹⁵ Asdi ha definido como principales objetivos la disminución de la pobreza y la profundización de la democracia.

La cooperación de Suecia en el proceso de desarrollo ha estado dirigida principalmente a apoyar las áreas de: Derechos Humanos y Democracia (incluyendo equidad de género y derechos de los niños), fortalecimiento administrativo e institucional, educación e investigación.

De acuerdo a lo analizado por el equipo evaluador, los objetivos y el trabajo del Programa se han articulado íntimamente con los objetivos de Asdi y especialmente con las áreas de trabajo elegidas por la cooperación sueca.

¹⁴ Esta apreciación se sustenta en entrevistas y análisis externos sobre la actuación de los Representantes, Comisionados y Promotores de la Defensoría o del Programa en las áreas visitadas: Ayacucho, Huancayo (Representación y Módulo Descentralizado de Concepción), Huancavelica.

¹⁵ Regionstrategi för Sydamerika (Estrategia regional para Sud América). Mars 1998. Sida. Latinamerikaavdelningen (Departamento para América Latina).

La definición de los objetivos, tanto de la cooperación sueca como de la Defensoría, ha recogido el resultado del análisis y la experiencia acumulada por personas y organizaciones de la región durante muchos años. De acuerdo a lo analizado, esos objetivos consideran, implícitamente, que la disminución de la pobreza sólo podrá lograrse si las personas conocen y defienden sus derechos siendo ese, también, el primer paso para el fortalecimiento de la democracia.

Los resultados alcanzados por el Programa en la difusión de derechos y en el fortalecimiento institucional de las comunidades en esa región peruana afectada por la violencia, no son los únicos logros que responden a los objetivos de la cooperación sueca. El Programa ha contribuido además al fortalecimiento institucional de la Defensoría y de las instituciones y organizaciones con las que ha cooperado, lo que constituye un enorme avance por la democracia en Perú.

El soporte de Asdi ha sido fundamental y definitorio en los resultados, no sólo del Programa sino incluso, en parte, de las propias Representaciones de la Defensoría.

El equipo evaluador ha recogido palabras elogiosas al aporte de la cooperación sueca, no sólo por su aporte financiero, reconocido y valorado, sino, principalmente, por la elección de sus objetivos y por la modestia manifestada por Asdi en su cooperación, sin exigir que se resalte su apoyo en ningún caso. Eso es considerado como demostración de verdadera solidaridad.

7 Conclusiones Generales

7.1 Sobre el Enfoque, los Alcances y los Contenidos Básicos de la Primera y Segunda Fase

La Primera Fase del Programa (1997–1999) se instala en un escenario políticamente complejo por el comportamiento de un régimen que colisionaba con los principios de una gobernabilidad democrática, en el cual los Derechos Humanos elementales debían ser cuidadosa y pertinazmente atendidos. Aparecían entonces significativas presiones internas y externas por consolidar una pacificación relativa, luego de la derrota militar de Sendero Luminoso y del MRTA, así como por reparar progresivamente las secuelas e impactos de la larga guerra interna que había alterado los tejidos sociales y las bases productivas, particularmente en áreas campesinas pobres de Ayacucho, Junín, Huancavelica y Huánuco¹⁶.

En ese contexto, el Programa aparece con una oferta de proyectos, líneas de acción y estrategias concretas para atender a las poblaciones mayormente afectadas por el conflicto, que pueden considerarse consistentes y pertinentes.

Sin embargo, en el trayecto, fue perfilándose la idea de que el periodo de esta Fase, su cobertura territorial y el monto del financiamiento comprometido, eran insuficientes para afrontar los requerimientos del Programa en particular y de la Defensoría en general. El argumento central de esta idea era y sigue siendo que el logro y la consolidación de resultados e impactos significativos del Programa merecen tiempos y esfuerzos mayores, por la complejidad de los problemas que confronta. De otro lado, algunos contenidos y líneas de acción originalmente establecidos, tuvieron que irse reajustando como consecuencia de los cambios sociales, así como de la experiencia y de los propios logros del Programa.

En consecuencia, se establece una Segunda Fase (2000–2002) donde se incrementa su financiamiento y amplía su base territorial de actuación hacia los Departamentos de Apurímac, Pasco y Huancavelica. En ese periodo, y especialmente entre mediados del 2000 y el momento actual, se reconoce internamente que las demandas potenciales de atención son muy elevadas y que nuevos contextos sociales, políticos y económicos obligan a una actualización temática que no siempre se ha dado. En resumen, 3 son los aspectos más importantes en este sentido:

- La insuficiencia de recursos humanos (cuadros de Promotores y Comisionados) y económicos para proporcionar una atención suficiente a las entidades y ciudadanos que están comprendidos en la Misión de la Defensoría y en los fines del Programa.
- La verificación de que estas atenciones requieren de un mayor tiempo para madurar y consolidar los logros e impactos iniciales, dentro de un panorama institucional muy complejo por las expectativas

¹⁶ Por el lado del Gobierno se establecieron algunas atenciones a las zonas afectadas, particularmente en acciones de retorno de las familias desplazadas y recuperación de algunas infraestructuras sociales y proyectos productivos. El Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR) es una expresión de este esfuerzo. Por el lado de la sociedad civil, se organizaron interesantes e innovativas respuestas para sobrellevar las secuelas de la guerra. Las asociaciones de desplazados y de atención a las víctimas de la violencia, así como los Comités de Autodefensa tuvieron una función sustantiva en ese escenario traumático. Por el lado de las Organizaciones No Gubernamentales, hubo múltiples esfuerzos directamente relacionados con el soporte a poblaciones resistentes (que se mantuvieron en sus comunidades durante el conflicto) y también a los que se refugiaron en otros centros poblados. Y muchas entidades bilaterales y multilaterales de cooperación técnica externa e interna realizaron importantes aportes. Asdi es una de ellas.

sociales y políticas generadas tanto por el Gobierno Transitorio que presidió el Dr. Paniagua como por el nuevo gobierno del Dr. Toledo; y por una economía fuertemente recesiva que podría demorar varios años para superarse.

- La aparición de nuevos retos y temas prioritarios en las agendas sociales y políticas, que deben involucrar a la Defensoría en general y al Programa en particular: los requerimientos vinculados al desarrollo social y económico sostenido, el combate contra la miseria extendida¹⁷, la necesidad de abordar nuevas políticas para el tratamiento de los cultivos ilegales de coca y el narcotráfico, la consecución de un Acuerdo Nacional Concertado para la Gobernabilidad y el Desarrollo, las crecientes aspiraciones descentralistas de los pueblos “del interior” (históricamente excluidos de las ventajas del crecimiento relativo y del manejo del poder político), el mejor manejo del medio ambiente y de los recursos naturales; así como la necesidad de armar tejidos sociales eficaces para sobrellevar precisamente los procesos de desarrollo integral en los niveles nacional, regional y local.

Estos aspectos implicarían que una deseable posible Tercera Fase del Programa podría recurrir a determinados cambios en su enfoque, en sus contenidos, en sus líneas de acción y en sus estrategias de gestión operativa. Sin embargo, los objetivos fundamentales del Programa se mantendrían. Los cambios sugeridos para una posible Tercera Fase se señalan en el siguiente capítulo.

7.2 Sobre la Organización y Gestión del Programa

El Programa tiene el carácter de “especial”, justificado por su focalización en temas trascendentes para la Defensoría en un ámbito donde la guerra interna produjo graves daños directos y dejó una serie de efectos o secuelas negativas de naturaleza social, económica e institucional que no terminan de resolverse y que en parte quedarán latentes hacia el mediano plazo¹⁸.

Su dependencia de la Primera Adjuntía del Defensor, le otorgan, al Programa y a su Dirección una jerarquía formal que, en principio, le permite al Programa mantener relaciones internas al más alto nivel, y asumir determinadas responsabilidades o decisiones desconcentradas; lo cual agiliza parcialmente su funcionamiento. Se mantienen todavía algunos mecanismos de gestión demasiado lentos, especialmente en los aspectos financieros (petición y recepción de fondos, autorizaciones de compras), que podrían resolverse con sencillos dispositivos internos.

La composición de las fuentes de fondos del Programa indica una proporción mayoritaria de la Cooperación Externa, particularmente la proveniente de Asdi de Suecia, lo cual lo hace dependiente¹⁹ dándole vulnerabilidad. Esta elevada dependencia constituye un riesgo y deberá ser considerada en las estrategias corporativas para buscar su reducción.

El personal es considerado por las personas entrevistadas como el principal capital del Programa, por el nivel profesional, por el elevado grado de compromiso con la Misión del Programa y por el esfuerzo

¹⁷ Ver Anexo – CUADRO DE DATOS BASICOS

¹⁸ La guerra desarticuló las redes institucionales públicas y privadas, mantuvo en zozobra a cientos de miles de personas, provocó daños en la producción y en las infraestructuras estimados en varias decenas de millones de soles, produjo la muerte de más de 25,000 personas (la mayoría de ellos campesinos), la persistencia de daños psicológicos y la desaparición de al menos 5,000 personas. Implicó la existencia de alrededor de 40,000 huérfanos y la migración forzada de unas 600,000 personas que en su mayoría no han retornado de manera estable ni estarían considerando su retorno a sus lugares de origen. Todos estos fenómenos han provocado conflictos interpersonales e interinstitucionales, además de haber implicado ataques a los derechos humanos (individuales y colectivos).

¹⁹ Se ha reconocido, sin embargo que existe una positiva predisposición de determinadas fuentes de cooperación externa (y de Asdi en particular) para proporcionar nuevas contribuciones a la Defensoría; en consideración a sus importantes funciones, a la confianza sobre su desempeño y a las restricciones (supuestamente temporales) del Tesoro Público para incrementar el Presupuesto de la institución.

que muestran en la realización de sus tareas. La actualización de la capacitación y la búsqueda de condiciones de trabajo más seguras, son algunos de los ajustes que habría que realizar hacia el futuro para garantizar un mayor rendimiento y la permanencia de las personas formadas y con experiencia en el Programa.

7.3 Sobre los Resultados e Impactos del Programa

Para el análisis de los resultados del Programa es importante considerar que los proyectos responden a dos categorías: aquellos que surgieron para enfrentar situaciones provocadas por la guerra y los que se concibieron como respuesta a problemáticas estructurales agravadas por la guerra cuyos resultados podrán verse a plazos más largos.

En el primer grupo se ubican los Proyectos sobre indocumentados, requisitoriados y omisos al servicio militar. En el segundo grupo se ubican los Proyectos sobre mujer, tierra y fortalecimiento institucional.

Teniendo en cuenta esa división, se podría decir que los objetivos relacionados con el primer grupo, han sido alcanzados, en general, y la problemática se encuentra en vías de solución o está en manos de otras instituciones del Estado. El resultado es fácilmente constatable, a pesar de que existen todavía muchos casos pendientes.

Como ejemplo de resultados en este grupo se tendría: la documentación de cientos de personas que permite el ejercicio de derechos ciudadanos, de los cuales uno de los más importantes es el derecho al sufragio; Ley No. 27486 sobre requisitoriados que permite la regularización de su situación jurídica; Ley No. 27178 que establece el carácter voluntario del llamamiento al servicio militar; información a población civil e instituciones del Estado sobre las normas legales vigentes, las autoridades las reconocen y las aplican; disminución de abusos desde las instituciones a la población.

Dentro del segundo grupo de Proyectos, a pesar de que los logros se verán a largo plazo, se constatan resultados alcanzados y que se refieren principalmente al interés despertado sobre la protección y restitución de derechos, la participación con perspectiva de género y el control ciudadano, así como al empoderamiento efectivo de esos temas por parte de la población y de las autoridades. Dentro de este grupo los objetivos que no han sido cumplidos se refieren al rompimiento de patrones culturales, más difíciles de alcanzar.

De acuerdo al análisis anterior sobre los resultados obtenidos en cada uno de los proyectos del Programa, se podría decir, en relación con el cumplimiento de los objetivos, que la intervención del Programa ha sido eficaz. Se han logrado los resultados previstos en la Primera Fase del Programa y se están logrando los resultados previstos para la Segunda Fase.

Varios de los logros del Programa en la Segunda Fase pueden ser atribuidos a los cambios producidos en la situación política y social del país. Sin embargo, es indiscutible que el trabajo de las Defensorías en general y del Programa en particular, conjuntamente con la tarea cumplida por organizaciones de la sociedad civil, especialmente las organizaciones de Derechos Humanos, constituyeron el cimiento para las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos en materia de Derechos Humanos y participación ciudadana.

En relación al análisis de impacto, el equipo evaluador considera que el Programa contribuye a generar cambios duraderos como producto de su trabajo, que se verán reflejados en el aumento de la calidad de vida de la población destinataria.

Se ha comprobado que el Programa ha logrado impacto sobre diferentes sectores. sobre la población destinataria, sobre el entorno, sobre la propia Defensoría del Pueblo.

Los impactos específicos sobre la población, más destacables, son: la excepcional confianza que, a través del Programa, el personal y la institución han logrado entre la población; la aplicación de la perspectiva de género logrando, entre otras cosas, una característica diferente de relacionamiento entre hombres y mujeres. El impacto más importante, es el empoderamiento, por parte de la población, de sus derechos y mecanismos de participación y vigilancia ciudadana, alcanzando cambio de actitudes trascendentales.

El trabajo de capacitación y vigilancia del Programa y de la Defensoría en los procesos electorales ha contribuido en forma importante al fortalecimiento de la democracia con repercusión nacional.

El trabajo del Programa y de la Defensoría en el campo de las relaciones cívico-militares ha tenido un triple impacto: sobre las Fuerzas Armadas y Policiales, sobre la población y sobre otros organismos del Estado; logrando una disminución significativa de abusos desde las instituciones y de parte de la población la exigencia de sus derechos.

Sobre la propia Defensoría ha logrado impacto con su política de acercamiento a la población y con la transferencia de mística de compromiso hacia el personal, estrategias que han sido adoptadas por la Defensoría del Pueblo en el resto de su trabajo, particularmente en las Representaciones Regionales de otras regiones.

Los impactos enumerados sobre el entorno social e institucional y los impactos internos sobre la propia Defensoría, a pesar de estar considerados dentro de esas categorías, deben principalmente ser considerados como impactos sobre la población destinataria del Programa, ya que es ella quien recoge los beneficios de los mismos.

La Defensoría y el trabajo del Programa gozan de muy buena imagen entre la población y en otras instituciones y organizaciones estatales o privadas. Es una imagen construida por la institución en términos de honestidad, legitimidad e independencia y constituye una de las pocas esperanzas que se perciben en la población, descreída y desilusionada, olvidada y marginalizada.

La conjunción de objetivos entre el Programa, la Defensoría y la cooperación sueca (Asdi) ha conformado una sólida plataforma para el trabajo por los Derechos Humanos y el fortalecimiento de la democracia en la región elegida por la Defensoría para el desarrollo de la atención a la población afectada por la violencia. Aplicando la experiencia y los conocimientos adquiridos, fortaleciendo la confianza de la población ya ganada, y realizando los ajustes necesarios en su estrategia, esa plataforma podría alcanzar su máximo desarrollo en el futuro, si ese fuera el deseo de las instituciones involucradas.

7.4 Hacia una Tercera Fase; con un nuevo Perfil

En general los argumentos que sustentaron el Programa se mantienen vigentes. La atención a poblaciones y zonas básicamente campesinas y en pobreza, que han sufrido los embates del conflicto interno no se han resuelto del todo. Quedan aún espacios y tiempos a los cuales recurrir para la regeneración de los tejidos dañados.

Sin embargo, entre 1997 y el presente han ocurrido cambios institucionales significativos en el país y en la Región donde opera el Programa; han sido parcialmente resueltos algunos de los vacíos legales que justificaban algunos Proyectos (Indocumentados, por ejemplo) y la propia experiencia del Programa ha abierto nuevos enfoques para la mayoría de los Proyectos. Además, tal como se ha señalado anteriormente, nuevos retos aparecen en las agendas políticas y sociales obligando a la Defensoría y al Programa a incorporar o reforzar su atención sobre sus Proyectos.

“Deben abrirse nuevos espacios temáticos y líneas de actuación del Programa, considerando los cambios institucionales y sociales internos y externos. Algunos temas fundamentales dentro de esta perspectiva innovativa serían, (a) democracia, gobernabilidad y ejercicio ciudadano, dentro de una lógica de participación orientada al desarrollo local; (b) tratamiento de derechos económicos y sociales; (c) impactos ambientales sobre las comunidades nativas y campesinas, generados por actividades mineras, forestales e industriales; (d) vigilancia social y acceso a la información, así como participación individual o colectiva en el contexto de la descentralización; (e) seguridad ciudadana”

(Tomado de Eliana Revollar, Directora del Programa, en una reunión de trabajo con el equipo evaluador).

En ese sentido, es válido concluir sobre la conveniencia de intentar el aseguramiento de una Tercera Fase del Programa con la introducción de algunos enfoques y líneas de acción que le otorguen un nuevo perfil. Este intento ameritaría la inmediata formulación de un Documento de Programa (con sus correspondientes nuevos contenidos y Planes Operativos Básicos, para un periodo de entre 3 a 4 años); en el marco de una estrategia que cumpla con dos propósitos:

- Evitar un vacío operativo y temporal entre la Fase que está por culminar y la nueva Tercera Fase sugerida.
- Internalizar rápidamente los cambios introducidos, no solamente entre las Representantes, Comisionados, Promotores y en general entre todo el personal involucrado en el Programa en los niveles Departamentales y locales; así como en el nivel correspondiente a la Sede Central.

8 Enfoques, Proyectos y Líneas de Acción Recomendables Para una Posible Tercera Fase

8.1 El Desarrollo Humano Sostenible como base de la “Visión” u “Objetivo General” del Programa

El Programa requiere adscribirse a un modelo ideológico que convalide sus alcances y objetivos concretos, a partir de la Misión y de los mandatos de la Defensoría. Se sugiere que este modelo ideológico se adscriba a tres de los artículos de **la Declaración y Programa de Acción de Viena**, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Junio de 1993:

“8. La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.”

“10. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales. ...Como se dice en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la persona humana es el sujeto central del desarrollo. ...El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos....”

“74..... Quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos....”

Otros argumentos conceptuales para la sustentación de una posible Tercera Fase del Programa pueden esquematizarse en términos de una máxima Protección de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Implica promover el respeto de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En ese sentido, las tareas de difusión y capacitación serán fundamentales. Deberán considerar la definición de esos derechos, su marco normativo tanto internacional como nacional, las obligaciones del Estado de acuerdo a los compromisos suscritos, la vigilancia al cumplimiento de esas responsabilidades y los mecanismos para la exigibilidad de esos derechos.

Íntimamente ligado a este tema está el trabajo que el Programa ha venido realizando por la vigilancia ciudadana y por el acceso a la información pública (contra la cultura del secreto).

Se recomienda que el Programa tenga en cuenta el trabajo realizado por la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)²⁰ por la experiencia y los avances de ésta en materia de educación en los DESC.

En la propuesta que se expone en este capítulo, se considera que el Programa, con los ajustes que se estimen pertinentes como resultado de su propia evolución y de las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas, mantiene su concepción original.

“El Programa de Protección a las Poblaciones Afectadas por la Violencia tiene como misión desarrollar acciones de protección y restitución de derechos a las poblaciones afectadas por la violencia, involucrando a instituciones públicas y privadas, promoviendo el fortalecimiento de la institucionalidad y los derechos humanos, y contribuyendo a la construcción

²⁰ Sitio en Internet: www.pidhdd.org

de una paz duradera en el país”. “....es indispensable sumar condiciones de paz que generen crecimiento colectivo, así como establecer estrategias integrales de desarrollo”.

(Tomado del Primer Informe del Defensor del Pueblo; 1996-1998, Jorge Santisteban de Noriega)

8.2 Criterios Funcionales

La concreción del modelo o ideología del Programa debe reconocer, entre otros, los siguientes criterios aplicados a los contenidos de cada uno de sus Proyectos y Líneas de Acción:

a) **Integralidad:** en el sentido de que el desenvolvimiento de las personas y organizaciones se realiza necesariamente con la influencia de diferentes aspectos sociales, culturales, económicos y políticos. Así, es conveniente hasta donde sea posible, evitar las segmentaciones extremas de los proyectos cuando se trata de atender de manera plena a un determinado grupo poblacional o zona.

Para el Programa, en su versión renovada, implicaría un tratamiento más profundo de los Derechos Humanos con un enfoque de integralidad e indivisibilidad. Esta opción supone el tratamiento de los derechos fundamentales (derecho a la vida, derecho a la libertad, etc.), conjuntamente con los derechos económicos, sociales y culturales (derecho al trabajo y a ingresos suficientes y dignos, derecho a participar en los esfuerzos dirigidos al desarrollo económico de las comunidades en las que se vive; derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, etc.)²¹.

b) **Heterogeneidad:** en el sentido de admitir que los problemas y las soluciones relacionadas con el desarrollo y el respeto por los derechos humanos deben responder conscientemente a las diversas expresiones culturales, geográficas, económicas, sociales, institucionales y políticas que existen en el Perú en general y en la Región en particular. Para el Programa, en su versión renovada, supondría el diseño de estrategias y estilos de trabajo acomodados a las características propias de las diferentes zonas donde opera. Este criterio es particularmente significativo en el manejo de instrumentos de difusión y comunicación.

c) **Focalización Relativa:** en el sentido de privilegiar o acentuar el tratamiento en determinadas zonas sobre aquellos temas, proyectos y actividades que muestren una mayor sensibilidad o importancia (tanto en la coyuntura como en una visión de mediano plazo). Este lineamiento está vinculado a las capacidades operativas reales del Programa y a sus estrategias para lograr mayores impactos y coberturas sociales y territoriales en su gestión²². Se considera que debiera haber una atención más intensa en zonas habitadas por Comunidades Nativas, que tienen graves ofensas, abusos e inequidades con respecto a los territorios donde viven. Es importante señalar, al respecto que en estos grupos existen serias amenazas de extinción. De otro lado tendrían que establecerse mecanismos más expeditivos para la intervención en estas áreas y espacios sociales con el otro Proyecto Especial que trata precisamente sobre las Comunidades Nativas.

²¹ En un documento elaborado para un Taller interno titulado “Defensoría del Pueblo, Desarrollo Democrático y Reforma del Estado” (14 y 15 de Marzo del 2002) el Dr. Walter Albán ha señalado algunas pautas de intervención de la Defensoría en el contexto de los nuevos retos impuestos por un proceso político de transición y consolidación de la democracia. Entre estas pautas aparecen temas relacionados con la Reforma del Estado, la lucha contra la pobreza, la descentralización.

²² Implica un debate adicional al nivel de la Defensoría en general y del Programa en particular, sobre sus Estrategias de Despliegue Territorial. Esta opción es también sustentada en la verificación de los cambios económicos y sociales que han venido ocurriendo en las zonas de intervención del Programa (como es el caso de los Comités de Autodefensa, por ejemplo).

8.3 Proyectos Fundamentales

A partir de los 6 Proyectos vigentes²³ y en función de los argumentos relacionados con los nuevos escenarios y retos que afronta el país y la Región donde opera el Programa se establecerían los proyectos de la nueva etapa. Entendiendo que el tema que englobaría todo el Programa es el de los Derechos Humanos en todos sus aspectos, considerando su integralidad e indivisibilidad, se proponen los siguientes Proyectos o Componentes:

- **Familia y Género.** Reemplazaría formalmente al actual Proyecto “Mujer”, que aparece como muy limitado. Contiene el tratamiento no sólo de las desventajas históricas que afectan la condición de la mujer y de cómo superarlas; sino que incluye el tratamiento orgánico de la familia y de su entorno más directo. Con esa perspectiva, la violencia familiar y la orfandad provocada por la guerra interna son dos de los puntos de partida, pero no los únicos. Se debe conectar con los esfuerzos y logros de las organizaciones de mujeres que afrontaron y siguen todavía afrontando los impactos de la guerra interna; así como aquellas organizaciones que se sustentan en la solidaridad social (Vasos de Leche, Comedores Populares, etc.).

Implica reconocer la perspectiva de género como un elemento funcional o común en los otros Proyectos; enfatizando el análisis sobre las posibilidades que las organizaciones sociales tengan para actuar contra la discriminación y la inequidad entre hombres y mujeres; así como fomentar que la sociedad respete y reconozca y que las mujeres asuman su capacidad de participar e incidir en todos los procesos que las involucre.

- **Desarrollo Local, Tierras, Aguas y Medio Ambiente.** Reemplazaría formalmente al Proyecto “Tierras” en varios sentidos:
 - (a) el desarrollo rural y campesino se sustenta tanto en la propiedad, capacidad de uso y tecnologías aplicadas a los suelos para fines de cultivos y crianzas; como en la disponibilidad y régimen de uso de las aguas. Ambos factores son indisolubles y generan conflictos. Por otro lado, esos factores tienen que ser entendidos, desde dentro y desde fuera de las Comunidades Campesinas, con el tratamiento de otros factores que le dan integralidad a los procesos de desarrollo local: capacidad de acumulación de los excedentes económicos, inserción en modernos sistemas de mercadeo y transformación agroproductiva, consolidación de valores culturales, etc. Este enfoque más amplio y relativamente novedoso se inscribe en los esfuerzos sobre la descentralización económica y político – administrativa del Perú²⁴.
 - (b) el tratamiento de los conflictos relacionadas con el uso y la propiedad de las tierras debe traspasar (como ya viene ocurriendo) los casos entre “resistentes” y “retornantes”, para ampliarse y privilegiarse quizá los casos de conflictos de linderos y usos de suelos entre Anexos, Caseríos, Comunidades y Distritos. Esta situación será mucho más activa considerando las tendencias a la Municipalización de determinadas Comunidades Campesinas y la solución a los problemas de límites distritales o provinciales generados por los nuevos procesos de Regionalización y por los cambios previsibles en la Ley Orgánica de Municipalidades.

²³ Proyectos vigentes: (a) Requisitoriados, (b) Comités de Autodefensa, (c) Tierras, (d) Fortalecimiento Institucional, (e) Mujer, (f) Indocumentados.

²⁴ Entre Junio y Julio estarán en pleno debate un conjunto de normas legales sobre la descentralización y la regionalización: Ley Marco de la Descentralización, Ley de Elecciones regionales, nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Está decidido que los nuevos Gobiernos Regionales empezarán a operar a partir del 2003. Al respecto, la Representación Regional de Junín organizó un interesante Foro Público sobre la “gobernabilidad en el Contexto de la Descentralización” (Tarma, 24 de Mayo del 2002); que ha sido considerado como exitoso por los más de 100 líderes locales que participaron en el evento.

“Desde el punto de vista político, la descentralización permite organizar mejor la participación ciudadana en la gestión pública, en la medida en que los mecanismos para corregir las fallas del mercado obligan a una elección y una acción colectiva, que cuenta con mecanismos de control sobre quienes toman las decisiones en los distintos niveles de gobierno. Es aquí donde entran en juego la democracia y los mecanismos electorales, donde los intermediarios políticos utilizan la descentralización como plataforma para captar electores, prometiendo no sólo corregir fallas neoclásicas del mercado sino además para incluir la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo como parte de un paquete descentralista”.

(Tomado del Ensayo “La Descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia”, de Efraín Gonzáles de Olarte. Incluido en el libro editado por Bruno Revesz “Descentralización y Gobernabilidad en Tiempos de la Globalización”; IEP – CIPCA editores. Lima, 1998).

- (c) el manejo de los conflictos relacionados con el uso de las tierras comunales frente a los derechos de exploración y explotación, así como los impactos negativos de la contaminación (aire, suelos, aguas), por parte de empresas mineras. Un tratamiento equivalente debe estar referido a los conflictos vinculados con las concesiones forestales, no sólo frente a las Reservas Naturales, sino que fundamentalmente a las Comunidades Nativas de la Selva.
- **Fortalecimiento Institucional y Gobernabilidad Democrática.** Este Proyecto tendría 3 subcomponentes que, sin embargo, dibujan un mismo fenómeno: la conformación de tejidos organizacionales que sean capaces de afrontar adecuadamente los retos del desarrollo humano sostenible, así como reversión de las secuelas de la guerra interna (que incluye la pacificación).
 - (a) el reforzamiento interno de la Defensoría en general y particularmente de sus Representaciones Regionales, Oficinas Descentralizadas, Módulos de Atención Permanente y Módulos de Atención Itinerante que ha impuesto el Programa. Implica fundamentalmente dotarlas de mayores capacidades humanas (personal, en número y calidad adecuadas para satisfacer las tareas propias del Programa) y logísticas.
 - (b) la conformación o consolidación de tejidos sociales o institucionales funcionalmente solventes, éticos, transparentes, representativos y eficientes, para un mejor cumplimiento de los deberes y derechos. Involucra tanto a entidades del Estado como a organizaciones de la sociedad civil. En este segundo caso deben tener un tratamiento privilegiado las Comunidades Campesinas y Nativas, los Comités de Autodefensa (CAD) y las Organizaciones Gremiales (empresarios y trabajadores). Así mismo, deberían considerarse sustantivamente los problemas y conflictos que existen (y que se agudizarán con los procesos de descentralización político – administrativa) en torno a las competencias, funciones o atribuciones entre los Gobiernos Municipales, los Tenientes Gobernadores, las Comunidades Campesinas y Nativas, los CAD y determinados Programas de Inversión Social promovidos por el Gobierno Central (FONCODES, por ejemplo).
 - (c) el seguimiento de los procesos abiertos por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

El tratamiento de los Comités de Autodefensa debe tener en cuenta no solamente las acciones relacionadas con las reparaciones o compensaciones a las que podrían tener derecho los miembros de esos Comités y sus familiares; sino que también, y fundamentalmente, su permanencia o no en un escenario en el cual la guerra interna, con su perspectiva militar, está prácticamente extinguida. El debate ha sido y seguirá siendo complejo porque implica el reconocimiento de funciones duales y conflictivas entre los CAD y las autoridades locales, incluyendo a las Comunidades Campesinas (arbitrar conflictos, imponer sanciones, comandar acciones de desarrollo local a través de “faenas”, etc.)²⁵.

²⁵ En cualquier caso será preciso considerar la nueva ley sobre Rondas Campesinas.

Implica, de otro lado, reconocer que en determinados lugares de Apurímac y Ayacucho persisten focos subversivos y que en general existen prácticas de abigeato que la Policía Nacional tiene limitaciones operativas para controlar. En todo caso, algunas opciones señalan que los CAD podrían persistir básicamente como un mecanismo de seguridad ciudadana en el ámbito rural, bajo el mandato de las Comunidades Campesinas o Nativas (en territorios Ashaninkas) y dentro de determinadas funciones, condiciones y reglas de comportamiento muy precisos. Dos de ellas son: su “desmilitarización” y su “despolitización partidaria”.

Se debe considerar que cualquier opción que se adopte con relación a los CAD, que no esté supeditada al gobierno comunal democráticamente elegido, implicaría un debilitamiento de la institucionalidad y una contribución a la fragilidad del tejido social. Por ese motivo, el Programa deberá promover un escenario de reflexión y advertencia sobre esos riesgos en todas las actividades relacionadas con el fortalecimiento democrático.

- **Indocumentados.** Este Proyecto puede ser asumido con un carácter subsidiario y remanente, considerando que ha sido en parte resuelto mediante los convenios establecidos con el PAR y la RENIEC; y que se está agilizando los procedimientos para la consecución de la Libreta Militar y de las Partidas de Nacimiento, por parte de las autoridades correspondientes (la ORM en el caso de las Libretas Militares, y las Municipalidades en el caso de las Partidas de Nacimiento). Este Proyecto, en todo caso, se acerca más a una función orgánica y regular de la Defensoría, que a un Programa Especial.
- **Requisitoriados y Acusados de Terrorismo.** Este Proyecto tendría también un carácter subsidiario, por las mismas consideraciones señaladas en el Proyecto anteriormente señalado. Cabe una apreciación especial: el trabajo por la Ley que permite cambiar la requisitoria por la comparecencia durante los esclarecimientos judiciales.

8.4 Algunas Estrategias para Ampliar la Cobertura y Generar mayores Impactos

Cada Proyecto o Componente buscará reiterar o ajustar sus estrategias de intervención buscando mayores impactos y la ampliación de las atenciones que le corresponde. Algunas estrategias generales o líneas de acción que pudieran ser importantes para el diseño de una posible Tercera Fase del Programa serían las siguientes:

- **Formación de Agentes Defensoriales Comunitarios.**

Tal como se ha adelantado, las restricciones de personal y logísticas del Programa en particular y de las Representaciones en general son patentes si se alude a las crecientes demandas actuales y potenciales; así como a la enorme superficie que debe ser atendida en el marco de una geografía abrupta y de redes viales insuficientes.

Para superar parcialmente estas barreras, se requiere reforzar la red de entidades y personas que pudieran actuar como referentes parciales o propagandistas del Programa (y de las Representaciones). Es claro que los Talleres de difusión o capacitación han sido y seguirían siendo insuficientes para preparar líderes que operen como referentes sustantivos en sus respectivas comunidades o localidades. Se propone, en consecuencia, la adopción de una línea de selección y formación de Agentes Defensoriales Comunitarios con las siguientes características básicas:²⁶

²⁶ Mayores precisiones de esta opción ameritarían un esfuerzo específico para organizar un Perfil de Contenidos y las Guías Metodológicas correspondientes. Enfoques y diseños prácticos de este tipo de iniciativas se han practicado exitosamente en algunos Proyectos de Desarrollo, Reconstrucción y Pacificación en Centro América. Uno de ellos, ha sido operado en un Proyecto que se ejecutó en el Norte de Guatemala, con fondos del Banco Mundial y el manejo gerencial de una Agencia de las Naciones Unidas (UNOPS). De manera parcial este esquema fue propiciado en los inicios del Programa a través de un Proyecto (PRODEV) apoyado por la Unión Europea.

- (a) Selección rigurosa de personas de las propias comunidades que muestren cualidades de expresión, comprensión, comunicación, liderazgo y transparencia en sus comportamientos. Estas personas serían residentes de Comunidades o localidades “centrales”, desde donde se atenderían a varias comunidades aledañas.
- (b) Proporcionarles una capacitación intensiva y especializada, con adecuadas metodologías (distintas a las de los Talleres generales). Un ciclo inicial podría implicar sesiones con una duración de al menos 6 a 8 días a tiempo completo. Tendrían reciclajes periódicos y serían sujetos de una supervisión periódica.
- (c) La capacitación tocaría temas sustantivos (contenidos temáticos, normas y formas de afrontar demandas o consultas) y también formas activas y participativas de comunicación (incluyendo soportes audiovisuales, sociodramas, etc.).
- (d) Las charlas o clases se darían preferentemente por personal de la Defensoría y del Programa; pero podría recurrirse complementariamente a entidades con experiencia en capacitación sobre los temas implicados.
- (e) La Defensoría les proporcionaría un determinado respaldo institucional, un determinado tipo de estímulos materiales y morales, además de un equipamiento y materiales suficientes.
- (f) Carecerían del poder de resolución de casos, aunque podrían actuar como mediadores en casos simples. En general operarían como referentes que capacitan, promueven y recogen casos para ser transferidos a los funcionarios del Programa y de las Representaciones.
- (g) Desde el Programa y la Defensoría hacia esas personas Agentes Defensoriales se deberá enfocar como la implementación del derecho a participar. Las comunidades campesinas y las personas elegidas participarán como Agentes, no como apoyo a la Defensoría sino en ejercicio de su derecho a participar activamente en la forma de conocer y reivindicar sus derechos. Serán “Sujetos” y no “Objetos” de la transmisión de conocimientos.

- **Actualización de Capacitaciones a Comisionados y Promotores.**

El desenvolvimiento adecuado de los Comisionados y Promotores en reuniones, Foros, Charlas y especialmente Talleres es crucial. Por lo tanto, se requeriría de un Plan Especial de Reciclaje de Capacitaciones (tanto en aspectos temáticos o sustantivos) como en metodologías sobre comunicación. Esta estrategia se sustenta no sólo por la existencia de determinadas rotaciones de personal, sino que también por la conveniencia de profundizar algunos temas y porque no siempre los Comisionados o Promotores tienen la posibilidad de contar oportunamente con información nueva que sea necesaria para su desempeño profesional.

- **Identificación de Nuevas Investigaciones Sustantivas.**

Se han realizado importantes investigaciones o estudios sobre temas considerados fundamentales. Esta línea de acción ha sido el sustento de determinadas decisiones, manejos gerenciales y propuestas normativas que constituyen un aporte significativo para la Defensoría.

Frente a las dinámicas sociales, políticas y económicas que influyen sobre el manejo de determinados temas (antiguos y nuevos), parecería recomendable adoptar una estrategia de reforzamiento de esta línea de acción; en el contexto de los objetivos generales y específicos de las Representaciones en general y del Programa en particular.

Un aspecto fundamental de esta estrategia consiste en la determinación sobre la difusión, más o menos amplia, de los documentos resultantes; de modo que pudieran tener mayores impactos no solo sustantivos, sino que también de imagen institucional.

- **Sistematización de la Experiencia Acumulada.**

El resultado de la sistematización permitirá descubrir qué es lo que se ha logrado construir como proceso, qué es lo que se ha aprendido, qué pistas se obtuvieron para la reflexión ulterior, qué pasos se han dado para la solución de los problemas surgidos de la experiencia, qué aprendizajes se pueden transmitir a procesos similares. Para ello se sugieren algunos pasos:

- a) Ordenar, con un método preestablecido, la información recogida teniendo en cuenta el punto de partida, el camino recorrido y la dirección del mismo para saber si se dirige hacia el logro de algún objetivo o hacia otro resultado no previsto.
- b) Analizar la información ordenada de acuerdo al método mencionado anteriormente. El análisis deberá identificar el proceso dado: logros, dificultades, problemas, hallazgos, fortalezas, oportunidades, etc.

La sistematización deberá conducir a la producción de conocimiento y el “diálogo de saberes”, es decir la interacción entre quienes acompañan los procesos y quienes participan en ellos. Para lograr esto se requiere una preparación previa del personal del Programa a través de capacitación con personas expertas en el tema.

- **Promoción de Imagen y Mecanismos de Comunicación hacia la Población.**

La imagen de la Defensoría en general y del Programa en particular es, como se ha expresado anteriormente, muy positiva. Ha descansado en el prestigio de la institución y de sus autoridades, tanto como en los resultados y articulaciones con las entidades públicas y privadas.

Frente a las dificultades institucionales de un país en pleno proceso de consolidación de la democracia y de las presiones colectivas para optimizar las estructuras del Estado y revertir la recesión económica, se requeriría de una estrategia específica orientada a reforzar esa imagen frente a las entidades públicas y a la población.

En una escala operativa menor y más funcional con respecto a la actuación del Programa, podría ser interesante establecer un Boletín o Revista de formato sencillo y adscrito a un lenguaje directo y también sencillo, de amplia difusión en las comunidades donde se opera. El Boletín tendría un contenido diverso: noticias de los avances del Programa, casos importantes, testimonios, promoción del Programa, así como normas y resúmenes de algunos datos o estudios que son pertinentes a los temas propios de la Defensoría y del Programa.

8.5 La apuesta por un Nuevo Título o Denominación

Aunque no es sustantivo, el nuevo perfil de contenidos y estrategias del Programa en su posible Tercera Fase, podría sugerir un cambio en su denominación. Una alternativa: “**Programa de Atención a Poblaciones en Situación de Pobreza en Zonas Afectadas por la Violencia**”. Esta opción implica el reconocimiento de las siguientes diferencias en la terminología empleada:

- El término de “**Atención**” es más amplio, admitiendo formalmente actuaciones relacionadas con procesos de desarrollo descentralizado, medio ambiente, vigilancia ciudadana, promoción y capacitación (tal como ocurre en la práctica). Implica una visión mucho más integral de la protección de los derechos humanos.
- La inclusión de la variable “**Pobreza**” es fundamental porque alude, en última instancia tanto a las demandas sociales postergadas, como a la existencia de una arquitectura de Derechos Humanos que es ficticia en un país fracturado por la marginación o exclusión social y la inequidad. Además está en

las agendas prioritarias de todos los movimientos sociales y políticos. Alude indirectamente también al enfoque de “Desarrollo Humano Sostenible” que el Equipo de Evaluación sugiere como marco conceptual del Programa

- La incorporación de un enfoque “territorial” (al referirse a “**Zonas**”) le adiciona un ingrediente fundamental para la administración de las estrategias de despliegue territorial de la Defensoría.

8.6 Soporte Corporativo

Los alcances y contenidos de una posible Tercera Fase para el Programa requiere de la comprensión y aceptación por parte de las instancias superiores de la Defensoría. Sólo si ese respaldo existe, será plausible negociar su concreción y obtener la cooperación técnica y financiera externa que permita su materialización.

Es necesario tener una perspectiva temporal mayor del Programa, en consideración a su complejidad y a la necesidad de consolidar procesos e impactos inicialmente logrados en las dos Fases anteriores.

9 Respuesta a las Preguntas Formuladas en los Términos de Referencia

9.1 Relevancia y cumplimiento de los objetivos específicos del Programa y análisis de la metodología aplicada en las dos fases.

¿Los objetivos han tenido relevancia a través de todo el proceso/duración del Programa?

Los objetivos formulados han tenido relevancia durante todo la duración del Programa. De acuerdo a la experiencia recogida por el Programa se han modificado/agregado no sólo algunos objetivos sino que se ha llegado a modificar el tema en los Proyectos (ej. Proyecto Omisos al Servicio Militar agregando reconocimiento de Servicio prestado por los CAD como Servicio Militar).

¿Se cumplieron los objetivos? ¿Qué indicadores permiten aseverarlo?

Los objetivos del Programa fueron cumplidos casi en su totalidad con excepción de aquellos que implican transformaciones estructurales. Sin embargo, dentro de éstos se han alcanzados resultados importantes. Los indicadores asignados para cada objetivo específico dentro de cada Proyecto han sido controlados por el equipo evaluador y confrontados con la práctica de acuerdo a la profusa información recogida en las entrevistas.

¿La metodología aplicada es adecuada y sostenible?

La metodología aplicada por el Programa no sólo es adecuada y sostenible sino que ha sido innovadora en muchos aspectos. Tal es el caso de la estrategia de acercamiento a la población, tanto hacia las comunidades como hacia las organizaciones populares y hacia las instituciones públicas y privadas.

¿Cuáles han sido las principales fortalezas y debilidades internas y externas?

Las principales fortalezas han sido:

- La elección de los temas y las zonas a considerar en los proyectos del Programa. Ha abarcado zonas, temas, situaciones y grupos de personas que reflejan condiciones de abandono por parte del Estado, discriminación y marginalización, agudizadas por la violencia política.
- La estrategia de acercamiento a la población.
- La mística de la institución expresada por el personal a través de compromiso y respeto hacia los destinatarios, reconocimiento a las diferencias culturales.
- Combinación de trabajo del Programa y de la Representación de la Defensoría en las actividades.
- Retroalimentación entre la información/capacitación brindada y la información recogida de la población.
- Logro de confianza en la institución y en el personal, punto de partida imprescindible para el resto del trabajo.
- Aplicación y fomento de la perspectiva de género.

Las principales debilidades han sido:

- Falta de una estrategia de seguimiento más profunda sobre la comprensión y asimilación demostrada por las personas destinatarias con posterioridad a la capacitación, sobre la incidencia de la información transmitida, sobre la pertinencia de la metodología implementada. Ese tipo de

análisis sería imprescindible no sólo como parte del seguimiento sino también como verificación de la metodología empleada.

- Falta de un equipo verdaderamente multidisciplinario.
- Cambios frecuentes de personal que atentan contra la continuidad del trabajo.
- Insuficiente capacitación /actualización sistemática de conocimientos sobre los temas tratados por el Programa y sobre las técnicas de transmisión de conocimientos.
- Ausencia de sistematización de la rica experiencia del Programa que podría ser de mucha utilidad para programas similares y especialmente para el trabajo de la Defensoría.

9.2 Análisis del impacto del Programa en cuanto a la protección de derechos de la población beneficiaria de los 5 grupos meta y al fortalecimiento de instituciones democráticas en los departamentos en que se implementa

¿Cómo ha contribuido el Programa al fortalecimiento de las instituciones democráticas en las zonas de ejecución?

- A través de múltiples actividades de capacitación y difusión en temas de democracia, institucionalidad, participación ciudadana y género lográndose la transmisión de criterios y principios de conducta sobre esos temas.

¿Qué rol han jugado otros factores y aspectos, externos al Programa (por ejemplo, la ley de requisitoriados)?

- Los factores externos han jugado un papel importante en el desarrollo del Programa, principalmente los cambios políticos posteriores al año 2000. Las diferentes leyes promulgadas han beneficiado a amplios sectores de la población destinataria del trabajo del Programa . Por ej. la ley sobre Requisitoriados, la ley sobre Servicio Militar Voluntario. Pero a su vez el trabajo del Programa y su difusión ha influido en los cambios producidos.

9.3 Análisis del impacto del programa en la organización e institucionalidad de la Defensoría del Pueblo

¿Cómo ha influido el Programa en la Defensoría como institución?

- En la estrategia de acercamiento a la población, a través de diferentes tipos de oficinas y módulos desconcentrados, adoptada por la Defensoría.
- Al infundir una mística de compromiso y servicio en el personal del Programa que se transmitió al resto de la Defensoría.

¿Cuáles han sido los aspectos positivos y negativos del Programa con relación a la institucionalidad y rol de la Defensoría?

Aspectos positivos:

- La retroalimentación entre el Programa y la Defensoría, ha sido de fortalecimiento mutuo. El equipo del Programa cumple tareas correspondientes a la Representación de la Defensoría y viceversa. El Programa difunde información sobre derechos a la población y recibe denuncias, consultas y quejas. Al mismo tiempo el Programa recoge y procesa información valiosa sobre la situación de la población, la cual es utilizada para el trabajo de restitución de derechos del Programa y de la Defensoría.

Aspectos negativos:

- Falta de mecanismos ágiles y expeditos relacionados con la administración y el financiamiento.

10 Lecciones Aprendidas

Las lecciones aprendidas de la evaluación corresponden a acciones del Programa que han resultado ventajosas para su desarrollo. También corresponden a omisiones o ausencias en el Programa que si se incluyeran podrían contribuir al fortalecimiento del mismo.

10.1 Acciones valiosas para conservar y desarrollar

- **Estrategia de Despliegue Territorial.** (Módulos de Atención Itinerante y Oficinas desconcentradas). El Programa ha salido en busca de sus destinatarios hasta las más apartadas comunidades campesinas. Eso ha permitido el acercamiento y la difusión de los derechos a las personas que más lo necesitan y a las que de otra manera no se llegaría.
- **Estrategia de Retroalimentación.** El Programa difunde información sobre derechos a la población y recibe denuncias, consultas y quejas. Al mismo tiempo el Programa recoge y procesa información valiosa sobre la situación de la población, la cual es utilizada para el trabajo de restitución de derechos del Programa y de la Defensoría.
- **Estrategia de Transmisión de Compromiso del Personal.** El Programa ha logrado despertar y transmitir a su personal el compromiso con el trabajo por los derechos de la población. Ese compromiso, percibido y apreciado por la población, es la base de la confianza que el Programa y la Defensoría recogen.
- **Estrategia de Transmisión de la Mística de la Institución.** El Programa ha logrado transmitir a su personal la importancia de la seriedad, honestidad e independencia de la institución como pilar de su trabajo. Esa estrategia se percibe también en el momento de selección de personal.

10.2 Ausencias, omisiones o acciones insuficientemente desarrolladas

- **Estrategia de Seguimiento permanente.** Insuficiente esquema para poder medir la comprensión, la asimilación y la incidencia del Programa, así como la pertinencia de la metodología empleada.
- **Estrategia de Sistematización de la Experiencia.** El Programa ha recogido una rica experiencia de trabajo con comunidades y usado metodologías innovadoras que no han sido sistematizadas. Si eso se hubiera hecho se tendría un invaluable aporte para la implementación de programas similares. El primer paso para subsanar esa ausencia hacia el futuro, se debería dar con el asesoramiento al personal del Programa sobre métodos de sistematización.
- **Estrategia de Actualización Permanente de Conocimientos.** No todas las personas han recibido capacitación sobre los temas desarrollados ni sobre las metodologías a implementar en la transmisión de conocimientos. En algunos casos la capacitación ha sido incompleta y no se ha actualizado. Por considerarlo imprescindible para el éxito de la capacitación a los destinatarios, se necesitaría una actualización sistemática a todo el personal principalmente en Derechos Humanos, Género, Participación Democrática, Desarrollo Integral, Dinámica Social y sobre métodos pedagógicos aplicados.
- **Estrategia de Agilización y Simplificación de mecanismos de transmisión de fondos desde la sede central en Lima hacia las oficinas de implementación del Programa.**
- **Estrategia de Sostenibilidad.** La demanda hacia el Programa y hacia la Defensoría es muy grande. Cada acción del Programa tiene un inmediato efecto de aumento en denuncias, consultas y solicitudes de capacitación. Nuevos temas se agregan al listado de trabajo por los derechos. Para

poder responder a esa demanda creciente, el Programa y la Defensoría deberían desarrollar una estrategia de sostenibilidad que permitiera el crecimiento y que al mismo tiempo sirviera para disminuir la dependencia de financiamiento de la cooperación internacional. El equipo evaluador ha puesto a consideración del Programa la sugerencia de capacitar promotores externos a la Defensoría, Agentes Defensoriales Comunitarios.

- **Estrategia de Procesamiento de Datos sobre los beneficiarios del Programa.** Para poder conocer exactamente el número de beneficiarios del Programa y otros datos estadísticos interesantes, para el desarrollo de futuras estrategias, sería necesario revisar el sistema de acumulación de datos, agregándole algunos elementos mínimos para apoyo a la gerencia.
- **Estrategia de Conservación de Personal.** El personal preparado, imbuido de la mística de la institución, capacitado en diferentes temas y métodos pedagógicos, constituye un capital que habría que tratar de conservar, analizando las causas de retiro para encontrar una solución.

11.1 Anexo

Términos de Referencia

EVALUACION EXTERNA DEL PROGRAMA DE PROTECCION A POBLACIONES AFECTADAS POR LA VIOLENCIA

1. Antecedentes

Suecia, a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo – Asdi – inició su ayuda financiera al Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia (PPPAV) de la Defensoría del Pueblo en 1997. La contribución se ha realizado en dos fases de un mismo proyecto, la primera abarcó hasta diciembre 1999 y la segunda se inició en enero 2000 y durará hasta diciembre 2002.

El Programa tiene como objetivo general contribuir a la construcción de una paz duradera y al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el país. El grupo meta es la población afectada por la violencia política en los departamentos Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco. El propósito es que las poblaciones afectadas por la violencia política estén protegidas en sus derechos en un marco de fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de promoción de los derechos ciudadanos.

Los resultados esperados se relacionan con los 6 grupos meta del Programa:

1. Requisitoriados por participación involuntaria y presuntamente inocentes, implicados en delitos de terrorismo y traición a la patria, protegidos para la regularización de su situación legal.
2. Pobladores y comunidades afectadas por la violencia protegidos en su derecho a la propiedad y/o posesión de la tierra.
3. Miembros de los Comités de Autodefensa protegidos para hacer efectiva la indemnización por muerte o invalidez en enfrentamientos con subversivos y el reconocimiento del servicio en los Comités de Autodefensa Civil.
4. Indocumentados por causa de la violencia protegidos en su derecho a la identidad personal.
5. Mujeres víctimas de la violencia protegidas y conscientes de sus derechos y ejerciendo ciudadanía.
6. Institucionalidad estatal y civil fortalecida democráticamente en las zonas de violencia.

Asdi y la Defensoría del Pueblo tienen la impresión de que el Programa ha logrado resultados más allá de lo previsto y que ha tenido un impacto positivo para los grupos meta y para la institucionalidad democrática en los departamentos afectados por la violencia. Una evaluación externa nos ayudaría, sin embargo, a tener una percepción más objetiva del funcionamiento y logros del Programa.

2. Objetivo principal

El objetivo principal de esta evaluación es realizar un análisis cualitativo del apoyo sueco al PPPAV en sus dos fases, para determinar la relevancia, el cumplimiento y el impacto alcanzado con relación a los objetivos del Programa. Además, la evaluación presentará las lecciones aprendidas, aportando al diseño de programas similares.

3. El contexto de la evaluación

La evaluación abarcará desde el inicio del Programa hasta diciembre del 2001, concentrándose en las siguientes áreas:

1. Relevancia y cumplimiento de los objetivos específicos del Programa y análisis de la metodología aplicada en las dos fases.

Ejemplos de preguntas:

- ¿Los objetivos han tenido relevancia a través del todo el proceso/ duración del Programa?
- ¿Se cumplieron los objetivos? ¿Qué indicadores permiten aseverarlo?
- ¿La metodología aplicada es adecuada y sostenible?
- ¿Cuáles han sido las principales fortalezas y debilidades internas y externas?

2. Un análisis del impacto del Programa en cuanto a la protección de derechos de la población beneficiaria de los 5 grupos meta y al fortalecimiento de instituciones democráticas en los departamentos en que se implementa.

Ejemplos de preguntas:

- ¿Cómo ha contribuido el Programa al fortalecimiento de las instituciones democráticas en las zonas de ejecución?
- ¿Qué rol han jugado otros factores y aspectos, externos al Programa (por ejemplo, la ley de requisitorios)?

3. Un análisis del impacto del programa en la organización e institucionalidad de la Defensoría del Pueblo.

Ejemplos de preguntas:

- ¿Cómo ha influido el Programa en la Defensoría como institución?
- ¿Cuáles han sido los aspectos positivos y negativos del Programa con relación a la institucionalidad y rol de la Defensoría?

4. Lecciones aprendidas durante el Programa que puedan servir para la cooperación Asdi - Defensoría del Pueblo en el futuro o para programas similares.

Ejemplos de preguntas:

- ¿Qué enseñanzas relevantes, obtenidas durante la ejecución del Programa, podrían ser usadas en contextos similares?

4. Metodología

El trabajo tendrá las características de una evaluación externa y cualitativa. El proceso de implementación se dividirá en dos fases: una de estudio de la documentación e informes del Programa (proporcionados por la Defensoría del Pueblo y Asdi) y otra de entrevistas, que se constituirá en el eje de la evaluación. Se entrevistará a personas involucradas en el Programa, tanto de la Defensoría como de Asdi, y a beneficiarios/as (personas privadas). Además, se realizará entrevistas a representantes de ONG de derechos humanos y a otras personas que se considere relevantes para el Programa y sus resultados en los departamentos donde éste se ejecuta (por ejemplo jueces de paz, alcaldes etc).

Se determinará el impacto del Programa en sus beneficiarios directos de dos maneras: estudiándolo con relación a cada uno de los grupos meta ya definidos, y dividiendo a esta población en tres categorías (mujeres, hombres y niños), de manera de facilitar el análisis por edad y sexo.

La Defensoría proporcionará a los consultores la documentación e información del Programa y facilitará las entrevistas y visitas de campo. Se prevé que estas últimas se realizarán en los tres departamentos en que se ejecuta el Programa, pero los lugares precisos se decidirán conjuntamente entre Asdi y la Defensoría del Pueblo.

5. Duración y equipo de consultores

La evaluación se realizará a durante el segundo trimestre del año 2002 (a partir de la segunda quincena del mes de abril). El trabajo abarcará un total de 24 días calendarios, de acuerdo al siguiente cronograma estimado:

- | | |
|---------------------------------|---------|
| – estudio de documentación: | 3 días |
| – entrevistas en Lima: | 1 día |
| – viajes a 3 departamentos: | 14 días |
| – redacción de primera versión: | 5 días |
| – redacción del informe final: | 1 día |

Se prevé un equipo evaluador de 2 consultores, integrado por personas de ambos sexos. La Defensoría del Pueblo y Asdi elegirán conjuntamente a los consultores.

Uno/a de los integrantes del equipo evaluador deberá tener amplio conocimiento del contexto peruano y, de preferencia, dominar el idioma quechua. Los/as demás integrantes deberán conocer el ámbito de los derechos humanos, la democratización, género y manejo de conflictos. Por lo menos un/o de los/as miembros del equipo deberán estar al tanto de los principios y manejo de la cooperación sueca.

6. Funciones de los/as evaluadores/as

- Preparar el plan de trabajo y el cronograma definitivo de la evaluación.
- Coordinar con Asdi y la Defensoría del Pueblo la entrega de documentación, las entrevistas en Lima y los viajes de trabajo de campo.
- Revisar la documentación y realizar las entrevistas, tanto en Lima como en las zonas de intervención.
- Analizar la información acopiada y redactar un informe preliminar.
- Presentar y discutir el informe preliminar con Asdi y la Defensoría del Pueblo.
- Completar y entregar el informe final en la fecha prevista.

7. Productos de la evaluación

- Un informe borrador, que será entregado por el equipo evaluador a Asdi y a la Defensoría del Pueblo al cumplirse 23 días desde el inicio de la evaluación. Asdi y la Defensoría dispondrán de 5 días para hacer comentarios al contenido.
- Un informe final, que el equipo evaluador entregará 5 días después de haber recibido los comentarios de Asdi y la Defensoría del Pueblo.

11.2 Anexo

Cuestionarios aplicados

EVALUACION DEL PPPAV

CUESTIONARIO PARA REPRESENTANTES DE LA DEFENSORIA Y DEL PPPAV

1. Análisis de contexto, al comenzar el proyecto y ahora. Perspectivas

- 1.1 ¿Cómo era la situación de la zona en 1997? (económica, social, política, DDHH.)
- 1.2 ¿Qué cambios han habido y qué los han ocasionado?
- 1.3 ¿Qué cambios se vislumbran en el futuro, que podrían influir sobre el Programa

2. Pertinencia del diagnóstico

- 2.1 ¿Qué determinó que se eligieran esas líneas de acción y zonas?
- 2.2 ¿Considera que las líneas de acción y zonas elegidas fueron las más adecuadas/pertinentes a las necesidades de la zona y de la situación existente?
- 2.3 ¿Considera que el trabajo del PPPAV ha influido en los cambios producidos en esas líneas de acción y zonas?
- 2.4 Trabajar con esas líneas de acción y zonas ¿continúa siendo necesario?. ¿Qué otras líneas y zonas podrían ser asumidas en el futuro frente a nuevos contextos internos y externos?

3. Estructura y organización de la defensoría para el proyecto

- 3.1 ¿Se considera que la ubicación y las líneas de dependencia y coordinación son las adecuadas? (referencia: organigramas)
- 3.2 ¿Cómo está integrado el equipo de trabajo? ¿Cuántos son?
Por funciones o cargos, según cada Oficina, por sexo, formación u oficio, experiencia. Anualizado.
- 3.3 ¿Cómo se distribuyen las funciones y las responsabilidades?
- 3.4 División del trabajo. ¿Cuenta con el personal técnico necesario para la implementación del proyecto? ¿Hay clara división del trabajo? ¿Cómo se distribuyen para actividades directivas, ejecutivas, operativas? ¿Han habido traslapes y cómo se han manejado?

4. Participación del Equipo

- 4.1 ¿Cómo se da el proceso de toma de decisiones al interior del programa? ¿Es claro para todos? ¿Funciona adecuadamente? ¿Cuentan con reglas explícitas?

5. Funcionamiento interno. Políticas institucionales

- 5.1 ¿Cómo funcionan las líneas de coordinación y dependencia con entidades de la sede? ¿Qué dificultades han habido? ¿Cómo se resuelven?
- 5.2 ¿Han habido restricciones y dificultades en la gestión y la organización que afectan el desempeño del PPPAV?
- 5.3 ¿Existe una metodología para planeación, monitoreo, evaluación, sistematización? (Sistema metodológico, indicadores, marcos)
- 5.4 ¿Cuáles son las principales fuerzas y debilidades del programa en su dimensión organizativa y de funcionamiento interno? ¿Qué cambios habría que hacer?

6. Gestión Financiera

- 6.1 ¿Existe un presupuesto actualizado del programa?

- 6.2 ¿Existe un sistema de control presupuestal y contable instalado? ¿Presenta dificultades?
- 6.3 ¿Cuál es el grado de desconcentración (compras, contrataciones, transferencias de fondos)? ¿Presenta dificultades?
- 6.4 ¿Cuáles han sido las fuentes de financiamiento?
- 6.5 ¿Cómo funciona la reposición de gastos cuando se aplican con fuentes o partidas diferentes?
- 6.6 ¿Existen criterios claros y transparentes en cuanto a la aplicación de los recursos?
- 6.7 ¿Cuál ha sido el costo del proyecto? (1ª. Fase, 2ª. Fase)

7. Recursos. Infraestructura y equipo

- 7.1 ¿El programa cuenta con la infraestructura y equipo necesarios para el desempeño de sus actividades?
- 7.2 ¿Hay criterios claros para el acceso, uso y mantenimiento de la infraestructura y equipos del programa?
- 7.3 ¿Qué cambios habría que hacer para mejorar el desempeño?

8. Orientación estratégica

- 8.1 Descripción de los objetivos.
- 8.2 Descripción de metodología.
- 8.3 Descripción de actividades (plan operativo)
- 8.4 Los objetivos ¿estuvieron bien elegidos, definidos? ¿Han sido modificados?
- 8.5 ¿Qué dificultades encontraron en el cumplimiento de los objetivos?
- 8.6 ¿Qué estrategia se usó para superarlas?
- 8.7 La metodología ¿estuvo bien elegida, definida para el cumplimiento de los objetivos?
- 8.8 ¿Cómo se decidieron las actividades a realizar?
- 8.9 ¿Estuvieron bien elegidas para el cumplimiento de los objetivos?
- 8.10 ¿Qué dificultades encontraron en el desarrollo de las actividades?
- 8.11 ¿Qué estrategia se usó para superarlas?
- 8.12 ¿Cuáles han sido los logros?

9. Eficacia

- 9.1 ¿Considera que se han cumplido los objetivos? ¿En parte o totalmente?
- 9.2 ¿Qué indicadores permiten aseverarlo?
- 9.3 ¿Qué ha faltado cumplir? ¿Por qué?
- 9.4 ¿Se han logrado otros resultados que no estaban previstos?
- 9.5 ¿Los resultados alcanzados han sido producto sólo del trabajo del PPPAV o han existido otras razones para ello?

10. Resultados esperados – Población destinataria, en relación con la intensidad de los recursos técnicos y financieros aplicados

<i>Grupo meta</i>	<i>Resultados</i>
10.1 ¿Qué se ha logrado con Requisitoriados	– Regularización situación legal
10.2 ¿Qué se ha logrado con Pobladores y comunidades	– Derecho a la tierra
10.3 ¿Qué se ha logrado con Ctés. Autodefensa	– Indemnización
10.4 ¿Qué se ha logrado con Indocumentados	– Identidad
10.5 ¿Qué se ha logrado con Mujeres víctimas	– Derechos y ciudadanía

- 10.6 ¿Qué se ha logrado con Institucionalidad estatal y civil – Fortalecimiento democrático
- 10.7 Resultados analizados por hombres, mujeres y niños.
- 10.8 ¿Han participado las personas/ organizaciones destinatarias del programa en la toma de decisiones vinculadas a las líneas de acción del Programa, a la definición de los problemas y a la supervisión de los resultados?

11. Relaciones del programa

- 11.1 ¿Existe una política de relaciones en el programa? ¿Cómo funciona?
- Con otras divisiones / departamentos de la Defensoría
 - Con beneficiarios
 - Con ONG y otras organizaciones de la sociedad civil
 - Con otras organizaciones del Estado
 - Con la cooperación internacional

11.2 ¿Qué logros han tenido con cada una de ellas?

11.3 ¿Qué dificultades han tenido con cada una de ellas?

12. Análisis de impacto

Análisis de impacto del Programa en relación a los objetivos

- 12.1 ¿Tiene el programa una metodología para hacer análisis de impacto? ¿Se ha considerado la elaboración y el uso de indicadores de impacto?
- 12.2 ¿Ha contribuido el programa a generar cambios duraderos como producto de su trabajo?
- 12.3 ¿Cómo ha contribuido el Programa al fortalecimiento de las instituciones democráticas en las zonas de ejecución?
- 12.4 ¿Qué rol han jugado otros factores y aspectos, externos al Programa (por ejemplo, la ley de requisitorios)?

Análisis del impacto del programa en la organización e institucionalidad de la Defensoría del Pueblo

- 12.5 ¿Cómo ha influido el Programa en la Defensoría como institución?
- 12.6 ¿Cuáles han sido los aspectos positivos y negativos del Programa con relación a la institucionalidad y rol de la Defensoría?

13. Perspectiva de género

- 13.1 ¿Toma en cuenta los roles y modalidades de participación de la mujer en el área específica de intervención?
- 13.2 ¿Se ha considerado a las mujeres como informantes de sus propias necesidades, problemas y posibilidades?
- 13.3 ¿Se ha utilizado modalidades apropiadas (entrevistas informales por ej. para conocer la realidad y demandar su opinión y deseos de cambio al respecto)?
- 13.4 ¿Forman las mujeres parte del grupo destinatario? ¿Cuántas y cuáles categorías de mujeres han sido consideradas como parte del grupo beneficiario?
- 13.5 ¿Se ha identificado los obstáculos o restricciones culturales que impiden a las mujeres beneficiarse de las actividades del proyecto?
- 13.6 ¿El diseño contempla promover la organización de las mujeres?

14. Análisis general

- 14.1 ¿Cuáles han sido las fortalezas y ventajas del programa?
- 14.2 ¿Cuáles han sido las debilidades y riesgos?

- 14.3 ¿Existe un diseño de estrategias de sostenibilidad a largo plazo? ¿Son adecuadas? ¿Están funcionando?
- 14.4 ¿El programa desarrolla una estrategia de comunicación / información hacia el exterior?
- 14.5 ¿Qué medios utiliza para difundir sus acciones y legitimar su trabajo externamente?
- 14.6 ¿Existe coherencia entre la estrategia del programa, su estructura y funcionamiento y los recursos con los que ha contado?
- 14.7 ¿Se plantean la continuidad del programa? ¿De qué forma?
- 14.8 ¿Qué enseñanzas relevantes, obtenidas durante la ejecución del Programa, podrían ser usadas en contextos similares?

-
- Resultado sistematizado de la experiencia del proyecto en la Defensoría
 - Resultado sistematizado de la experiencia del proyecto en la relación Defensoría – Asdi

.....

Cuestionario PPPAV

EVALUACIÓN PPPAV

CUESTIONARIO BÁSICO PARA DESTINATARIOS DEL PPPAV ASOCIACIONES DE DESPLAZADOS. ORGANIZACIONES DE MUJERES. COMUNIDADES AFECTADAS POR EL CONFLICTO. ASOCIACIONES DE RESISTENTES

1. ¿Qué hace la Defensoría en la zona?
2. ¿Desde cuándo está la Defensoría presente en la zona?
3. ¿Qué conoce de la Defensoría? (oficinas, equipo, actividades)
4. Lo que la Defensoría hace, ¿es importante? ¿por/para qué?
5. ¿Cuáles fueron los principales problemas y dificultades en la época de la guerra?
6. Había presencia de la Defensoría entonces? ¿De qué forma?
7. ¿Qué cosas han cambiado ahora en relación a la guerra?
8. ¿Qué problemas hay todavía desde esa época?
9. ¿Qué problemas nuevos han aparecido?
10. ¿Ayuda el trabajo de la Defensoría para que esos problemas se resuelvan?

Para comunidades

11. ¿Han tenido que abandonar la comunidad durante la época de la guerra? ¿Cuántas personas?
12. ¿Algunas personas se han quedado? ¿Cuántas?
13. ¿Han venido nuevas personas a la comunidad? ¿Cuántas?
14. ¿Los que se han ido, han regresado?
15. ¿Cuántas han regresado definitivamente?
16. ¿Cuántas personas vienen sólo para visitas, fiestas, cosechas?
17. ¿Hay algunos de las que no regresaron que piensan seriamente en retornar?
18. ¿Cuántos no piensan regresar?
19. ¿Han habido problemas entre los que se fueron y los que se quedaron?
20. ¿Ayuda el trabajo de la Defensoría para que esos problemas se resuelvan?

Para asociaciones de desplazados

21. ¿Cuál sería su estimación sobre la población desplazada de las comunidades en las que actúan desde el inicio del conflicto hasta ahora?. ¿Cuánta de esa población: (a) ha retornado plenamente, (b) ha retornado parcial o eventualmente (sólo para cosechas, visitas y fiestas, (c) aún no ha retornado pero piensa seriamente en retornar; (d) aún no ha retornado ni piensa retornar porque ya se ha establecido en los centros poblados de refugio?

Para mujeres

22. ¿Cuál es su apreciación sobre el rol que cumple y el desempeño de la Defensoría en general y de la Oficina Regional o el Programa en particular?
23. ¿Cuáles han sido los cambios más visibles y significativos en cuanto a los problemas o conflictos que surgieron durante e inmediatamente después (secuelas) de la guerra interna? ¿Cuáles de ellos persisten; cuáles están prácticamente resueltos o han perdido importancia, y cuales se han agravado?
24. ¿Han aparecido otros problemas de mayor trascendencia o importancia tanto para las familias o comunidades desplazadas como para las familias o comunidades resistentes? (Nota: comparar con las líneas asumidas por el Programa).

25. ¿Cuál sería su estimación sobre la población desplazada de las comunidades en las que actúan desde el inicio del conflicto hasta ahora?. ¿Cuánta de esa población: (a) ha retornado plenamente, (b) ha retornado parcial o eventualmente (sólo para cosechas, visitas y fiestas, (c) aún no ha retornado pero piensa seriamente en retornar; (d) aún no ha retornado ni piensa retornar porque ya se ha establecido en los centros poblados de refugio?
26. ¿Existe o ha notado una especial dedicación para la atención a las mujeres y niños?
¿La Defensoría ha dado especial atención a las mujeres y los niños?
27. ¿Considera que ese tratamiento especial es conveniente y necesario, o considera que debería haber un tratamiento general o igualitario para toda la comunidad? (hombres y mujeres; niños y adultos)
28. ¿Se ha fortalecido y consolidado las organizaciones de mujeres que surgieron durante el conflicto; o al contrario han desaparecido muchas de ellas o se han debilitado?
29. ¿Cuántas y cuáles de estas organizaciones han cambiado sus objetivos y actividades con las que surgieron inicialmente, y porqué?
30. ¿Considera que los Comités de Autodefensa son indispensables en las actuales circunstancias?
¿Y para un futuro en el cual ya no habría un conflicto bélico como el que se sufrió en el pasado?

.....

PPPAV.CUESTIONARIO DESTINATARIOS.

EVALUACIÓN DEL PPPAV

CUESTIONARIO PARA COOPERACION INTERNACIONAL

1. ¿Cuál es su apreciación sobre el rol y el desempeño de la Defensoría en general y sobre el Programa en particular?
2. ¿Cuáles de las líneas de acción del PPPAV le parecen más relevantes o importantes?
3. ¿Cuáles han sido las razones para que el Gobierno de su país apoye al PPPAV?
¿Cuál ha sido el tipo y la magnitud de ese apoyo?
4. ¿Cree que los objetivos se han cumplido?
5. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del proyecto?
6. ¿Cómo considera que el tema o línea de acción sobre perspectiva de género ha sido y debiera haberse tratado en el Programa. ¿Ha sido planteado por su país al programa?
7. ¿Cuál es su apreciación sobre las perspectivas futuras de la Defensoría en general y del Programa en particular?
8. ¿Asumiendo que el Programa tendría una continuación en los próximos años, cuáles serían en su opinión las líneas de acción que deberían adoptar frente a nuevos escenarios y retos relacionados con el desarrollo, los derechos humanos y la consolidación de la democracia en el Perú?
9. ¿Estaría su país predispuesto a apoyar nuevamente al Programa?

EVALUACIÓN DEL PPPAV

CUESTIONARIO. POLICIA, FUERZAS ARMADAS, PODER JUDICIAL, MINISTERIO PUBLICO

Antecedentes:

Mandatos y funciones de la Defensoría. Constitución, Ley de la Defensoría

Lineas de acción del Programa: (a) Requisitorios, (b) Conflicto de Tierras, (c) Comités de Autodefensa, (d) Indocumentados, (e) Mujeres víctimas de la Violencia, (f) Institucionalidad estatal y civil

Temas Generales para abrir el diálogo

Su apreciación sobre la actuación de la Defensoría en general y particularmente sobre las Oficinas Regionales en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

Su apreciación sobre los cambios sociales, institucionales y económicos ocurridos en los últimos años; así como sobre los nuevos retos del desarrollo humano y la consolidación de la institucionalidad democrática, en relación con la actuación de la Defensoría.

Temas Funcionales Básicos

¿Cuáles temas o líneas de acción que fueron muy importantes en el pasado reciente desde el punto de vista de los derechos humanos y de las secuelas dejadas por la violencia: (a) han perdido o han disminuido fuertemente su importancia o vigencia, (b) se mantienen con la misma importancia, (c) han adquirido mayor importancia o relevancia?

¿Cuál es su apreciación concreta sobre los resultados, aportes o logros obtenidos por la Defensoría en general y por las Oficinas Regionales (el Programa) en particular?

Considerando los cambios sociales, institucionales y económicos ocurridos en los últimos años y las perspectivas futuras del país y de las zonas mas afectadas por las secuelas de la violencia, ¿cuáles podrían ser los nuevos enfoques y líneas de acción concretas que se deberían adoptar por la Defensoría en general y por las Oficinas Regionales en particular?

Temas Específicos y Operativos

¿Cuál ha sido el manejo aplicado hasta ahora por su institución con respecto a: (a) el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; (b) la transparencia, la corrupción y la eficiencia en la gestión de otras entidades del Estado; (c) el tratamiento a los detenidos, acusados o procesados en general y a los acusados por delitos relacionados con el terrorismo en particular; (d) la reparación a las personas o familias que han sido violentadas en sus derechos humanos; o que reclaman alguna compensación por haber luchado contra el terrorismo; (e) el funcionamiento de los Comités de Autodefensa.

¿Considera que en su institución se aplicaran algunos cambios de ese manejo?

.....

PPPAV.CUESTIONARIO JUECES.FARMADAS.

EVALUACIÓN DEL PPPAV

CUESTIONARIO. AUTORIDADES MUNICIPALES Y COMUNALES

Antecedentes

Mandatos y funciones de la Defensoría. Constitución, Ley de la Defensoría

Líneas de acción del Programa: (a) Requisitoriados, (b) Conflicto de Tierras, (c) Comités de Autodefensa, (d) Indocumentados, (e) Mujeres víctimas de la Violencia, (f) Institucionalidad estatal y civil

Temas Generales para abrir el Diálogo

Su apreciación sobre la actuación de la Defensoría en general y particularmente sobre las Oficinas Regionales en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

Su apreciación sobre los cambios sociales, institucionales y económicos ocurridos en los últimos años; así como sobre los nuevos retos del desarrollo humano y la consolidación de la institucionalidad democrática, en relación con la actuación de la Defensoría.

Temas Funcionales Básicos

¿Cuáles temas o líneas de acción que fueron muy importantes en el pasado reciente desde el punto de vista de los derechos humanos y de las secuelas dejadas por la violencia: (a) han perdido o han disminuido fuertemente su importancia o vigencia, (b) se mantienen con la misma importancia, (c) han adquirido mayor importancia o relevancia?

¿Cuál es su apreciación concreta sobre los resultados, aportes o logros obtenidos por la Defensoría en general y por las Oficinas Regionales (el Programa) en particular?

Considerando los cambios sociales, institucionales y económicos ocurridos en los últimos años y las perspectivas futuras del país y de las zonas más afectadas por las secuelas de la violencia, ¿cuáles podrían ser los nuevos enfoques y líneas de acción concretas que se deberían adoptar por la Defensoría en general y por las Oficinas Regionales en particular?

Temas Específicos y Operativos

¿Cuáles son los conflictos más frecuentes e importantes entre miembros de las comunidades, entre comunidades?

¿Cuáles son los conflictos o quejas más frecuentes e importantes entre Comunidades y autoridades oficiales (Tenientes Gobernadores, Gobernadores, Alcaldes, Policía, Ejército, Jueces, Representantes de los Sectores Ministeriales)? ¿Incluyen estos conflictos las delimitaciones territoriales?

¿Qué participación y que resultados se han obtenido en estos conflictos por la actuación de la Defensoría?

¿Cuál es la importancia que se le atribuye a los problemas económicos y sociales (marginación, pobreza, inadecuadas formas de producción, desaprovechamiento de recursos naturales, etc.), y que papel le tocaría a la Defensoría?

¿Cuál es la importancia y la frecuencia de los conflictos provocados por invasiones de tierras de colonos en zonas de Comunidades Nativas?

¿Cuál es la frecuencia e importancia de los conflictos generados por las explotaciones o exploraciones forestales y mineras, con las comunidades?

EVALUACIÓN DEL PPPAV

CUESTIONARIO PARA ONG COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Resultados Esperados en las Líneas de Acción del PPPAV (como referencia inicial)

1. **Requisitoriados** por participación involuntaria y presuntamente inocentes, implicados en delitos de terrorismo y traición a la patria, protegidos para la regularización de su situación legal.
 2. **Tierras:** Pobladores y comunidades afectadas por la violencia protegidos en su derecho a la propiedad y/o posesión de la tierra.
 3. **Comités de Autodefensa** Miembros protegidos para hacer efectiva la indemnización por muerte o invalidez en enfrentamientos con subversivos y el reconocimiento del servicio en los Comités de Autodefensa Civil.
 4. **Indocumentados** por causa de la violencia protegidos en su derecho a la identidad personal.
 5. **Mujeres** víctimas de la violencia protegidas y conscientes de sus derechos y ejerciendo ciudadanía.
 6. **Institucionalidad estatal y civil fortalecida democráticamente** en las zonas de violencia.
-

Preguntas para abrir el diálogo

Su opinión sobre las funciones o mandatos de la Defensoría, así como sobre su situación y perspectivas dentro de la actual situación social y política del país.

Su opinión sobre el rol y la importancia de la Defensoría, frente a los nuevos retos y escenarios que pueden ser previsibles en el futuro inmediato.

Análisis de contexto, al comenzar el proyecto y ahora. Proyecciones

- ¿Cómo era la situación de la zona en 1997? Económica, social, política, DDHH.
- ¿Qué cambios han habido y qué los ha ocasionado?

Preguntas funcionales

Pertinencia e Impactos del Programa

- ¿Conoce los objetivos, enfoques y las líneas de acción del PPPAV (Defensoría), en las zonas afectadas por la violencia?
- ¿Considera que esas líneas eran adecuadas/pertinentes a las necesidades de la zona y de la situación existente?
- ¿Ha habido cambios importantes en la zona, en relación a los Derechos Humanos y otros aspectos relacionados con el bienestar y la pacificación de las poblaciones, así como a la solución de rezagos del conflicto? ¿Considera que el trabajo del PPPAV (Defensoría) ha influido en los cambios producidos? ¿En que magnitud?
- ¿Trabajar con esas zonas y con las líneas de acción que se establecieron continúa siendo necesario?
- ¿Frente a nuevos escenarios y retos políticos, económicos, sociales, que enfoque y que líneas de acción disminuiría o agregaría? Prioridades y estrategia que sugeriría para estas modificaciones deseables.

Eficacia

- ¿Considera que se han cumplido los objetivos? ¿En parte o totalmente?
 - ¿Qué ha faltado cumplir? ¿Por qué?
 - ¿Se han logrado otros resultados que no estaban previstos?
 - ¿Cree que los resultados alcanzados han sido producto sólo del trabajo del PPPAV o han existido otras razones para ello?
-

Relacionamiento con otras organizaciones

- ¿Qué conoce de la relación del Programa con otras organizaciones?
 - con la coordinadora
 - con la población destinataria
 - con ONG's
 - con entidades del Estado

Perspectiva de género

- ¿Se conoce la situación de las mujeres en las zonas afectadas? ¿Ha habido estudios en relación a ello?
- ¿Se ha identificado los obstáculos o restricciones culturales que impiden a las mujeres beneficiarse de las actividades del proyecto?
- ¿Sabe si el proyecto ha tenido en cuenta en forma especial a la situación de las mujeres? ¿Promover su organización?

Comisión de la Verdad y la Reconciliación

¿Cuál es su opinión sobre los resultados que se lograrían por la Comisión, y cuales serían las acciones requeridas para después de su desactivación? ¿Cuál sería el rol de la Coordinadora y de la Defensoría en esa instancia?

.....

ONGCoordDH

11.3 Anexo

Plan de actividades del Equipo Evaluador

EQUIPO DE EVALUACIÓN DEL PPPAV PLAN DE ACTIVIDADES

LIMA (7 al 11 de Mayo)

Entrevista con el señor Félix Grandez Moreno, Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional de la Defensoría del Pueblo

Entrevista con el señor Juan Mendoza, Coordinador Nacional de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento (MENADES)

Entrevista con la señora Annika Anchorena de la Agencia Sueca Cooperación

Entrevista con el señor Wiliam López de la Oficina de Promoción y Coordinación de la Defensoría del Pueblo

Entrevista con el señor Guillermo Casafranca de la Oficina de Administración y Finanzas de la Defensoría del Pueblo

Entrevista con el señor Francisco Soberón, Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Entrevista con la señora Ellen Roof (Real Embajada de los Países Bajos), sede de la embajada de Holanda

HUANCAYO (13 al 17 de Mayo)

Reuniones de trabajo con la doctora Eliana Revollar Añaños, Directora del PPPAV, y con el equipo de profesionales del PPPAV

Entrevista con el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Junín, Doctor Jorge Alfredo Solís Espinoza

Entrevista con el doctor Francisco Pariona Aliaga, Jefe del órgano de Control Interno del Ministerio Público

Entrevista con la Lic. Rosa Urdánegui Basurto, Directora del Centro Emergencia Mujer

Entrevista con el Jefe de Registros Civiles de la Municipalidad Distrital de Chilca-Huancayo

Entrevista con el señor Saturnino Gavilán Flores, beneficiario, Proyecto Requisitoriados

Entrevista con el señor Javier Gonzáles Soto, Presidente de la Federación de APAFAS

Entrevista con Sra. Isabel Suasnabar Huaroc, Sr. Edilberto Ore Cárdenas Sr. Erilberto Robles Paravicino y Sr. Rubén Corilla Arhuis – Miembros de la Junta Directiva de la Asociación Regional de Desplazados del Centro del Perú

Entrevistas inopinadas con beneficiarios de las campañas de Indocumentados y personal de Jefatura de la ORM

Visita de campo a la Comunidad Campesina de Quichuay – Huancayo

Participación en el Taller de capacitación a comuneros y autoridades locales

Entrevista con el doctor Vladimiro Huaroc Portocarrero
Ex Director del PPPAV

HUANCABELICA. (del 18 al 20 de Mayo)

Reunión de trabajo con la doctora Sonia Meneses, Coordinadora de la Oficina Descentralizada de Huancavelica; y con personal del Programa

Entrevista con el señor León Meneses Vargas, Secretario General de la Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica – FEDECH

Entrevista con la Sra. Inocenta Padilla, Secretaria de Organización de la FEDEC – Cono Norte; y el Sr. Pablo Escobar Reymundo, integrante de la FEDEC y Coordinador General del Círculo de Estudios

Entrevista con el Sr. Pablo Quispe, Secretario General de la Confederación Campesina del Perú (CCP)

Entrevista con la Sra. Dominga Crispín, dirigente de la Federación de Mujeres Campesinas de Yauli (FEMUCAY)

Visita de campo al Distrito de Yauli

Participación en un Taller de Capacitación y Difusión, con comuneros y autoridades locales

Entrevista con el ingeniero Pedro Pariona Pastrana, Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huancavelica

Entrevista con el doctor Manuel Jesús Manrique Vergara, Director del Área de Asesoría Jurídica y encargado de la Presidencia del CTAR – Huancavelica

Entrevista con el señor Humberto Lizana Carhuapoma, encargado de la Dirección del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES – Huancavelica)

Visita a beneficiarios del programa en el centro Poblado menor de Callqui Chico.

Visita de Campo al Distrito de Vinchos

Entrevista con Sr. Teófilo Curi Curi, Juez de paz y con Sra. Maura Carrera Yauiri, presidenta del Comité Distrital del Programa de Vaso de Leche

AYACUCHO (del 22 al 23 de Mayo)

Entrevista con la doctora Rocío Vargas Morales, Representante del

Defensor del Pueblo con sede en Ayacucho; y personal del Programa

Entrevista con el profesor Elmer Galván, Jefe Zonal de FONCODES-Ayacucho

Entrevista con el doctor José Coronel, Coordinador de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Ayacucho

Entrevista con la Sra. Blanca Sanabria Pantoja, directora de la ONG Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional-Ayacucho

Entrevista con la Sra. Nelly Margot Mejía Paredes, Federación Departamental del Club de Madres de Ayacucho

Entrevista con la Sra. Socorro Gamboa Viuda de Rivera, Asociación de Familiares Víctimas del Terrorismo de Ayacucho

Visita de campo a la comunidad campesina de Quilla, distrito de Colca – Víctor Fajardo

Participación en Taller de Capacitación y difusión, con autoridades y comuneros de Quilla y otros centros poblados de la zona

TARMA (24 de Mayo)

Participación en el Taller sobre Descentralización y Regionalización; con dirigentes de organizaciones de base de Tarma, Pasco, Junín, Huánuco y Huancavelica

HUANCAYO (24 al 27 de Mayo)

Trabajo de gabinete (primer borrador), en coordinación con la doctora Eliana Revollar Añaños

LIMA (del 28 al 31 de Mayo)

Entrevista, vía correo electrónico, a Nina Sundström, ex Profesional Adjunto de Suecia, en Defensoría del Pueblo, Ayacucho

Entrevista, vía correo electrónico, a Cecilia Ängelid, ex Profesional Adjunto de Suecia, en Defensoría del Pueblo, Ayacucho

Formulación del Informe Borrador Final

Presentación del Informe Borrador Final; con la participación de:

- Carla Chipoco Cáceda, Adjunta para los Derechos Humanos y Personas con Discapacidad. Defensoría del Pueblo
- Anika Anchorena, representante de Asdi
- Felix Grandez Moreno, Jefe de la Oficina de Cooperación Internacional, Defensoría del Pueblo
- Mary Luz Morgan – Oficina de Cooperación Técnica Internacional, Defensoría del Pueblo.

11.4 Anexo

Lista de documentos consultados

LISTA DE ALGUNOS DOCUMENTOS CONSULTADOS

- Solicitud de Cooperación Internacional, presentada al Gobierno de Suecia, en Mayo de 1997. Base para la Primera Fase del Programa.
- Solicitud de Cooperación Internacional, presentada al Gobierno de Suecia, en 1999. Base para la Segunda Fase del Programa.
- Planes Operativos del Programa; correspondientes a 1997–2001.
- Informe Ejecutivo del Programa; correspondiente a Agosto 1997 – Mayo 2000.
- Informes Anuales del Programa; correspondientes a 1998–2001.
- Informe – Memoria de la Representación Regional de Ayacucho y del Programa; 1998.
- Informe Anual de la Representación Regional con sede en Huancayo; correspondiente al 11 de Julio de 1999 – 10 de Julio del 2000.
- Evaluación del Plan Operativo de Actividades, del Programa; 2001.
- Estadísticas de Coordinaciones efectuadas, por Proyecto, en las Representaciones de Junín y Ayacucho; correspondientes al año 2001.
- Reseña de los Principales Documentos de Trabajo realizados en el marco del Programa: Comités de Autodefensa y las Comunidades Campesinas; Funcionamiento de la Justicia en Zonas Afectadas por la Violencia Política; Las Múltiples Caras de la Violencia Política y sus Desafíos a los Derechos Humanos: el Caso de Huánuco; Omisión al Sufragio en Zonas Afectadas por la Violencia Política; Mujer y Violencia Política: Viudas y Madres Solteras de la Sierra Central del Perú.
- Resumen Ejecutivo del Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Cubre el Periodo del 11 de Abril de 1998 al 10 de Abril de 1999.
- “La Fortaleza de la Persuasión”. Segunda Edición. Lima; Abril de 1997.
- “Defensoría del Pueblo, Desarrollo Democrático y Reforma del Estado”. Documento presentado por el Defensor encargado Walter Albán, en el Taller Programático realizado en Lima, el 14 y 15 de Marzo del 2002.
- Defensoría del Pueblo. “Fortalecimiento Institucional de la Defensoría del Pueblo para la Supervisión de la Reforma del Estado y la Promoción de la Vigilancia Ciudadana” Programa Marco de Trabajo 2002–2007. Mayo 2001
- “Censo por la Paz 2001”. PAR del PROMUDEH. Lima, 25 de Julio del 2001.

11.5 Anexo

Cuadro de datos básicos

CUADRO DE DATOS BASICOS AMBITO DE ACCION DEL PPPAV

AMBITO DE ACCION	POBLACION (1)			SUPERFICIE (Km²) (2)	Nro. de PROVINCIAS (2)	Nro. de DISTRITOS (2)	INDICE DE DESARROLLO HUMANO (3)	% DE POBREZA 2000 (4)	% DE POBREZA 2001 (5)	% DE POBREZA EXTREMA (5)
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES							
DPTO. DE AYACUCHO	527.480	256.336	271.144	43.815	11	109	0,488	47,2	72,5%	45,4%
DPTO. DE HUANCARELICA	431.088	208.480	222.608	22.131	7	43	0,460	51,7	88%	74,4%
DPTO. DE HUANUCO	776.727	385.348	391.379	36.887	11	74	0,494	48,8	78,9%	61,9%
DPTO. DE JUNIN	1.190.488	588.322	602.166	44.197	9	123	0,578	38,5	57,5%	24,3%
TOTAL	2'925,783	1'438,486	1'487,297	147.030	38	349	0,505 (promedio)	46,5% (promedio)	74,2% (promedio)	51,5% (promedio)
PERU	25'661,690	12'726,385	12'935,305	1'285,216	194	1.828	0,620	42,3	54,8%	24,4%

OBSERVACIONES:

La **pobreza** se establece según la capacidad de gasto de una familia para atender sus necesidades básicas (alimentos, vestido, transporte servicios básicos de educación, electrificación, saneamiento y salud según regiones. La **extrema pobreza**, se establece de acuerdo sólo al precio de la canasta básica de alimentos según la plaza.

En Perú un hogar es considerado **no** pobre si el ingreso per cápita supera los 240 soles al mes (70 US\$) en Lima y 161 soles (47 US\$) en la Sierra rural.

Un hogar se encuentra en pobreza extrema si el ingreso per cápita no supera los 122 soles (35 US\$) en Lima y 106 soles (31 US\$) en la Sierra rural.

La brecha entre lo que se considera un **no** pobre y un pobre extremo, es muy pequeña.

FUENTES:

(1) Proyecciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 2000)

(2) Perú en Números 2000. Cuanto S.A.

(3) Informe sobre Desarrollo Humano, PERU 2002 -PNUD

(4) Mapa de Pobreza 2000. FONCODES 2001. Pobreza definida en función de indicadores relacionados con variables de nutrición, salud, educación, accebilidad y servicios básicos (agua, desagüe y electricidad)

(5) Encuesta Nacional de Hogares 2001 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), publicada abril 2002 (Muestra cuadruplicada en comparación al año anterior)

Elaboración: Equipo Evaluador

11.6 Anexo

Cuadro sobre violencia política

ATENTADOS TERRORISTAS REGISTRADOS ENTRE 1980 Y 1987. POR DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS

DEPARTAMENTOS	NUMERO	PORCENTAJE
Ayacucho	2,756	23.36
Huancavelica	658	5.57
Junín	864	7.32
La Libertad	569	4.82
Pasco	546	4.63
Puno	526	4.45
Apurímac	377	3.19
Sub Total	6,296	53.37
Lima	3,073	26.05
Resto	2,247	20.57
Total	11,796	100.00

Fuente: "Violencia Política en el Perú. 1980–1988". DESCO. Lima, 1989

Elaboración: Equipo Evaluador

NUMERO DE COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS AFECTADAS POR LA VIOLENCIA POLÍTICA EN ALGUNOS DEPARTAMENTOS SELECCIONADOS; SEGÚN EL NIVEL DE AFECTACIÓN (*)

NIVEL DE AFECTACIÓN	APURI-MAC	AYACU-CHO	HUANCA-VELICA	HUANU-CO	JUNIN	PUNO	TOTAL
Ninguna a Leve	105	47	203	67	59	6	487
Media	88	79	89	105	106	34	501
Alta	175	423	206	141	178	81	1,204
Total	368	549	498	313	343	121	2,192

(*) La información, tomada a inicios del 2001, corresponde a un censo de 2,192 Comunidades Campesinas y Nativas de los referidos departamentos.

Fuente: "Censo por la Paz; 2001. Situación de la Población afectada por la Violencia política en el Perú". Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia- PAR. Lima, Julio del 2001

Elaboración: Equipo Evaluador

Recent Sida Evaluations

- 02/21 Support to Regional Development in Estonia through Business Development: an Evaluation of the NUTEK Implemented Projects 1992–1998.**
Claes Lindahl
Department for Central and Eastern Europe
- 02/22 Water Utility Partnership's Project for Water Utility Management and Unaccounted for Water, Phase 1.**
Olle Colling
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 02/23 Sida Supported Programme within the African Energy Policy Research Network (AFREPREN).**
Joy Clancy, Ian H. Rowlands
Department for Research Cooperation
- 02/24 UAPS enters the 21st Century: Final Report from Assessment.**
Bertil Egerö
Department for Research Cooperation
- 02/25 Swedish/UNDP Governance in Honduras.**
Lars Eriksson, Lena Blomquist, Margarita Oseguera
Department for Latin America
- 02/26 GRUPHEL towards a Fourth Phase: an Assessment**
Bertil Egerö
Department for Research Cooperation
- 02/27 Caritas Sweden Programme for Peace, Democracy and Human Rights in South America, 1997–2001.**
Jocke Nyberg, Lilian Sala, Anna Tibblin
Department for Latin America
- 02/28 Two Drylands Research Programmes in Eastern Africa: Main Report.**
Tom Alberts, Seme Debela, Coert Geldenhuys
Department for Research Cooperation
- 02/29 Network for Research and Training in Tropical Diseases in Central America – NeTropica.**
Mikael Jondal
Department for Research Cooperation
- 02/30 Sexual and Reproductive Health of Youth in Northwestern Russia: an Evaluation of the project**
Ivonne Camaroni
Department for Central and Eastern Europe
- 02/31 Welfare Economic Assessment – Reconstruction of 11 Bridges in Honduras.**
Kjell Jansson, Hans Örn, Alf Carling
Department for Infrastructure and Economic Cooperation

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 506 423 80
Fax: +46 (0)8 506 423 52
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 51 63
Fax: +46 (0)8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>