

Estrategia Nacional de Desarrollo Rural Lineamientos de Política

Elementos para la Formulación
de una Política de Desarrollo Rural

Decreto Supremo N° 065-2004-PCM

Aprobado el 5 de setiembre de 2004



Tabla de Contenido

Prólogo

I.	Introducción	11
II.	Situación del sector rural en el Perú	15
III.	Elementos generales de la Estrategia de Desarrollo Rural	
	1. Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible.	29
	2. Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales.	32
	3. Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural.	32
	4. Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo.	33
	5. Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural.	34
	6. Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural.	35
	7. Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo.	36
	8. Promover la inclusión social.	36
	9. Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.	37
IV.	La Ruta Operativa para la Institucionalización de la Estrategia de Desarrollo Rural.	39
	ANEXO: BASES CONCEPTUALES PARA LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL	41

Prólogo

Una lección aprendida en el tema del **desarrollo rural** considera que no debe estar exclusivamente asociado al sector agrario, sino que debe ser confluencia de los demás sectores: salud, educación, transporte, industria, pesquería, minería, transporte, turismo, entre otros. Esta nueva concepción y práctica de desarrollo rural, debe estar externamente acorde con la dinámica mundializante e internamente consecuente con la corriente descentralizante, participativa, de modernización del Estado y de trayectoria hacia la sostenibilidad. Después de varias décadas de proyectos y acciones de desarrollo rural en el país, realizados por órganos públicos y privados generalmente inconexos, un esfuerzo multisectorial puede darnos resultados halagadores en términos de mejorar el nivel de vida en este ámbito.

En el año 2004, se aprueba la **Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR)**, mediante Decreto Supremo N° 065-2004-PCM, la cual se conecta afinadamente con las condicionantes antes señaladas. Sin embargo, el valor de esta estrategia no radica en su aprobación oficial, sino en la forma como ha sido construida. En efecto, emerge del Acuerdo Nacional en el año 2002 con la fuerza de la participación de la gran mayoría de fuerzas políticas y sociales del país, que interpretan los problemas y carencias de los pobladores rurales y plantean la necesidad de aprovechar las ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales dispuestos en todo el territorio del país.

Luego, bajo la conducción de la Comisión de Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se acogen las experiencias y propuestas de las instituciones públicas, de la cooperación internacional y de algunas entidades privadas actores en el mundo rural. Esta estrategia,

conjuntamente con el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (D.S. N° 064-2004-PCM) y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (D.S. N° 066-2004-PCM) consolidan la política del Estado para combatir el atraso en el Perú.

El Ministerio de Agricultura (MINAG), representado por la Oficina General de Planificación Agraria (OGPA), lideró al interior del Sector Público Agrario la definición de los aspectos centrales de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. En tal sentido, recibió el valioso apoyo técnico del Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), que la representación de la GTZ en el Perú, ha establecido con el MINAG. La Oficina General de Planificación Agraria, es consciente de la importancia de esta formulación, pero considera de mayor significación el desarrollo tangible; en tal sentido, asume su responsabilidad en la implementación de esta Estrategia y para lo cual ha establecido una Unidad de Desarrollo Rural, de carácter funcional.

El verdadero sentido de esta edición es que sirva como instrumento para el análisis, capacitación, planificación y ejecución de políticas y acciones encaminadas al desarrollo rural del país; que realizarán los cuadros técnicos de los gobiernos regionales y locales; en especial, de las Direcciones Regionales de los sectores: salud, educación, saneamiento básico, transporte, industria, pesquería, minería, turismo. Se espera, que estos entes descentralizados, generen un espacio de diálogo y especifiquen, participativamente y en consenso, la **Estrategia Nacional de Desarrollo Rural** para sus respectivos ámbitos.

Lima, febrero del 2006

ING. MANUEL MANRIQUE UGARTE
Ministro de Agricultura

Prólogo

La heterogeneidad étnica, ecológica, cultural y socioeconómica caracteriza el territorio rural en el Perú, demanda un esfuerzo especial de la sociedad, en el diseño de las medidas que se propongan para impulsar un proceso de desarrollo sostenible y equitativo. Hasta la fecha las políticas se han formulado en forma general y estandarizada, casi siempre orientadas a la denominada agricultura comercial de alta vinculación al mercado, desconociendo que el sector rural, es más que lo agrario, y que alberga en su territorio un complejo de otras actividades económicas, culturales y sociales, que le imprimen un carácter diverso a su problemática; además de que lo rural siempre se ha visto como un espacio residual y de escasa incidencia para las grandes decisiones del modelo de desarrollo.

La expedición oficial y la publicación de una estrategia de desarrollo rural es una señal de cambio en el devenir político del país. El gobierno nacional busca adaptar su discurso a los nuevos conceptos del desarrollo rural: el enfoque de participación efectiva de todos los involucrados en los procesos de desarrollo; la descentralización y el mejoramiento de la gestión pública, como claves de la gobernabilidad; el enfoque de integralidad, multisectorialidad y multifuncionalidad de lo rural, como expresión de la presencia integral del Estado en las regiones; la inclusión social de los grupos puestos al margen de los beneficios del cambio tecnológico y del desarrollo de los territorios. Este proceso debe facilitar la elaboración de medidas diferenciadas para los distintos grupos que conforman el territorio, de tal forma, que se puedan alcanzar mayores impactos en los objetivos nacionales de reducción de la pobreza, de mejoramiento de la productividad y competitividad y en la sostenibilidad de los recursos naturales.

El desarrollo de la estrategia se logra mediante la conformación de una Comisión Multisectorial bajo la coordinación del Despacho del Primer Ministro y la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Agricultura, a través de la Oficina General de Planificación OGPA, la cual contó con la cooperación del Gobierno Alemán (Proyecto PROAPAgtz inicialmente y luego Programa de Desarrollo Rural Sostenible de gtz-Perú PDRS). El trabajo coordinado de los sectores demostró la capacidad de concertación del sector público y coadyuvó para que la política de Desarrollo Rural y Agrícola se incorporase como una de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y para que la Estrategia que hoy se publica, fuese adoptada como elemento normativo importante para la asignación futura de recursos.

Como se expresa en el documento «La sociedad peruana en su conjunto, pero especialmente la sociedad industrial y urbana, tiene una elevada deuda social con las comunidades y habitantes de las zonas rurales del país. Los niveles de pobreza y de exclusión que soporta el medio rural como producto del sesgo urbano del modelo de desarrollo, exigen diseñar y aplicar una política coherente y eficaz». Casi 70% de la población rural se califica como pobre y alrededor del 36% de ésta, vive en extrema pobreza; la calidad de los servicios sociales es marcadamente deficiente, los conflictos por el uso de territorio se hacen cada vez más frecuentes. Esta compleja problemática contrasta con la importancia significativa que tiene la denominada economía campesina para el desarrollo nacional: genera 60% del total de las agro-exportaciones y representa el 70% del Producto Agropecuario y más del 90% de la PEA sectorial, con la riqueza que se genera en su espacio territorial desde la perspectiva del uso económico de los recursos naturales y del medio ambiente. El diseño de la estrategia señala un camino a los distintos organismos públicos involucrados y sugiere instrumentos a implementar para lograr superar las incoherencias existentes. Los planteamientos realizados facilitarán los procesos de transformación que a nivel micro, meso y macro se necesitan para reconvertir la agricultura, buscar la conformación de conglomerados económicos territoriales, impulsar un mejor manejo de los recursos naturales y focalizar las innovaciones tecnológicas necesarias para la transformación social y política en el campo.

Ante el avance conceptual que significa la estrategia, permanecen como desafíos importantes para las instituciones involucradas: la asignación de recursos humanos y financieros suficientes, la coordinación con los gobiernos regionales para mantener la coherencia de la estrategia, el monitoreo y ajuste continuo y el equilibrio entre los objetivos para lograr la integralidad propuesta.

La publicación de la estrategia es entonces una oportunidad para que el proceso de cambio sea emprendido en la práctica y de los frutos que todo el país reclama y espera. Además contribuirá a fomentar y continuar el debate sobre cómo tratar con éxito las amplias potencialidades de desarrollo del campo peruano.

Dr. Helmut Eger
Coordinador del Programa de Desarrollo
Rural Sostenible
Cooperación Técnica Alemana
PDRS- GTZ Lima, Perú

Estrategia Nacional de Desarrollo Rural

Elementos para la Formulación de una Política de Desarrollo Rural

RESUMEN EJECUTIVO



OBJETIVO: El objetivo de la Política de Desarrollo Rural es impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA:

1. Lineamientos relativos al desarrollo económico rural competitivo y social y ambientalmente sostenible

- (a) El desarrollo de opciones productivas competitivas agrícolas y no agrícolas (turismo, acuicultura, transformación agroindustrial) en los espacios rurales, con objetivos de seguridad alimentaria, aumento del ingreso y del empleo rural, para lo cual se debe reconocer la heterogeneidad, ecológica, social y cultural de cada región, y atender la lógica y dinámicas de la economía de mercado. Promover la organización de

alianzas productivas de pequeños productores asociados con la inversión privada descentralizada que genera encadenamientos productivos.

- (b) La promoción del acceso a activos productivos para los grupos rurales, mediante la transparencia y correcta definición de los derechos de propiedad consolidando el proceso de titulación y registro de predios rurales, la clarificación de derechos de propiedad del agua, y la recomposición del minifundio. Se busca incrementar los activos e ingresos de las pobres rurales y asegurar su acceso a los mercados, mediante la creación de infraestructura vial, de telecomunicaciones y de apo-

yo a la producción principalmente agropecuaria en las zonas rurales. Se debe asegurar el financiamiento de su operación y mantenimiento, y reducir el riesgo de ser afectada por fenómenos naturales extremos.

- (c) Proveer servicios rurales dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y generar alternativas de empleo, que identifiquen el mercado final de la pequeña producción rural, la transferencia de paquetes tecnológicos y de gerencia rural, y la organización de la oferta de los pequeños productores y proveedores rurales.

2. Lineamientos relativos al manejo sostenible de los recursos naturales y gestión integral de riesgos

- (a) Ejecución de estrategias de gestión para el manejo sostenible de los recursos naturales, principalmente de manejo integrado de cuencas con enfoques de gestión comunitaria, y el uso eficiente del agua de riego con priorización de cultivos y uso de tecnologías apropiadas de riego.
- (b) Explotaciones económicas rurales que respondan al potencial y sostenibilidad de los recursos naturales existentes en las diferentes zonas geo-económicas, y la promoción de servicios ambientales, como aquellos derivados de la mitigación de emisiones y la captura de carbono.

(c) Protección del patrimonio ambiental y cultural asentado en el mejoramiento de las capacidades y conocimientos tradicionales de las poblaciones locales.

(d) Implementación de un sistema integral de prevención y mitigación de vulnerabilidades en la producción e infraestructura rural ante peligros asociados a fenómenos naturales extremos, asegurando, asimismo, la pronta rehabilitación de la infraestructura, así como la no reproducción de las vulnerabilidades en su reconstrucción; estableciendo como primera prioridad el impacto social de las acciones.

3. Lineamientos relativos a la promoción de capacidades del poblador rural y promoción de la inclusión social

(a) Desarrollo y provisión de un sistema educativo en el medio rural, que ofrezca sus servicios en forma eficiente, con calidad y en condiciones de equidad, y en el que participen activamente los niños y niñas y jóvenes en edad escolar, sus familias y la sociedad en general, sin ningún tipo de discriminación.

(b) Fortalecimiento de la organización y capacidad de gestión de

la sociedad rural a través de la generación de relaciones de confianza y fuertes vínculos entre los grupos de productores rurales, la empresa privada y el sector financiero

(c) Incorporación de los grupos sociales secularmente excluidos de las opciones del desarrollo a los procesos de planeación, acceso y disfrute de los recursos productivos que tienen asiento en los territorios rurales.

4. Lineamientos relativos al cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural

(a) Potenciación de las capacidades y enfoques de gestión pública descentralizada, y regulación del ejercicio de la autoridad pública.

(b) Fortalecimiento y refuerzo de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, y apoyo al proceso de formulación de planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo en los Gobiernos Locales.

(c) Participación de niveles descentralizados de gobierno y de la sociedad civil local en la formulación de normas y políticas, lo

que incluye la promoción de la participación de las organizaciones locales en sus Gobiernos Regionales y Locales. Se reforzarán sus capacidades normativas para la adecuación de políticas y normas nacionales a su realidad; y promoverán acuerdos de competitividad nacional y regional.

PROPUESTAS OPERATIVAS: En el corto plazo: (i) elaboración de una propuesta de política de Desarrollo Rural concertada con el sector público y el sector privado y definición de acciones de corto y mediano plazo, (ii) identificar su interrelación con las estrategias de seguridad alimentaria; superación de la pobreza, y competitividad, y cuantificar y diseñar el plan de acción para llevar a cabo su implementación y (iii) ajuste y desarrollo de la estrategia de descentralización gradual 2002-2006, de las competencias y atribuciones sectoriales en materia de desarrollo rural.

En el mediano plazo, se pretende apuntalar el proceso de descentralización con la continuación del proceso de transferencia de competencias en gestión a los gobiernos regionales, la concertación de los planes de ordenamiento territorial participativo, el fortalecimiento de las capacidades de gestión en las regiones y el seguimiento del desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Rural.

Estrategia Nacional de Desarrollo Rural

Elementos para la Formulación de una Política de Desarrollo Rural

I. INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI, la sociedad peruana en su conjunto, pero especialmente la sociedad industrial y urbana, tiene una elevada deuda social con las comunidades y habitantes de las zonas rurales del país. Los niveles de pobreza y de exclusión que soporta el medio rural como producto del sesgo urbano del modelo de desarrollo, exige diseñar y aplicar una política coherente y eficaz hacia el medio rural. Dicha política debe convocar a los diferentes sectores de la nación hacia un propósito que reevalúe el papel de la sociedad rural en las actuales circunstancias económicas, sociales y políticas del Perú.

Se trata de construir una visión y un propósito de un nuevo modelo de desarrollo basado en el carácter estratégico del sector rural para el país.

Esta estrategia hace parte de lo establecido en la Vigésimo Tercera Política de Estado referida a la Política de Desarrollo Agrario y Rural que demanda el compromiso de impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Y que además señala que dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, deberá promover la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural.

La diversidad natural, social y cultural, patrimonio del país, tiene como escenario fundamental al espacio rural, pero, paradójicamente, su importancia es poco reconocida por el conjunto de la sociedad. No obstante, de manera creciente, la sociedad globalizada, característica de los nuevos tiempos, empieza a deman-

dar de los Estados nacionales una gran atención para estas áreas en la medida en que la crisis ambiental, el cambio climático, la inminente escasez de recursos productivos, los problemas seculares de pobreza, los niveles de inequidad, el acceso a alimentos de alto valor nutritivo, los conflictos étnicos, etc., se hacen más evidentes y deterioran las condiciones mundiales. Las diferentes conferencias internacionales sobre estos temas, precisamente, destacan la necesidad de colocar dentro de las prioridades de las agendas políticas nacionales, los problemas inherentes a la vida de las personas que, habitan en las áreas rurales de los países pobres.

En el Perú, el peso demográfico de los habitantes rurales representa la tercera parte del total de la población; sin embargo, la base de recursos naturales y de biodiversidad, en la oferta de servicios ambientales, elementos propios del medio rural, juegan un papel estratégico, no solamente para el país sino para el

mundo. De la misma manera, es indiscutible la importancia de los sistemas productivos andinos, de Costa y de Selva, en el suministro de alimentos básicos para los consumidores urbanos. Los altos niveles de exclusión, pobreza, vulnerabilidad y conflictos políticos y la presencia de cultivos ilícitos que se registran en las zonas rurales, reclaman la aplicación de políticas y medidas que trasciendan la temporalidad de un período de gobierno. La gobernabilidad del país, en buena parte, pasa por el logro de mejoras económicas, sociales y políticas que eleven las condiciones de existencia de los habitantes rurales y que los incluyan en los procesos de toma de decisiones.

Desde la década de los años cuarenta se inició un persistente desplazamiento de peruanos del campo hacia las ciudades y simultáneamente del interior del país hacia el litoral.

Este proceso contribuyó al agravamiento de la pobreza, en la medida

que conforme va saliendo población de un departamento, concomitantemente, va disminuyendo el Producto Bruto Interno (PBI) departamental, lo que contribuye a agudizar el proceso de expulsión de la población. De esta manera se genera un círculo de ruptura constante del balance territorio-población-economía. Este proceso ha derivado en que, luego de 60 años, 27% de la población ocupe el 62% de los distritos rurales y el 73% de la población se encuentre asentada en áreas urbanas.

El escaso progreso económico del país, que se verifica en un crecimiento de sólo 1% promedio anual del PBI per cápita, entre 1950 y el 2000, se encuentra agravado por la concentración económica en Lima que tiene una participación creciente (cerca al 50% del producto) frente al decrecimiento de la generación de bienes y servicios de los otros departamentos del país. La consecuencia natural es el aumento de la pobreza en las zonas rurales.

En el Perú de hoy, los centros urbanos dependen en gran medida de las dinámicas y los procesos que se dan en las áreas rurales, cuyo desa-

rrrollo productivo y social tendrá impacto en el bienestar de la población urbana. La sostenibilidad de los ecosistemas y de la biodiversidad del país, así como el patrón de ocupación del territorio peruano van a depender, a largo plazo, del bienestar en las áreas rurales. El mejoramiento de las condiciones de vida en el campo está relacionado al crecimiento de ciudades intermedias con capacidad de dinamizar los circuitos económicos regionales, e integrar a poblaciones aisladas a los beneficios de la economía de mercado.

A partir del año 2001, el Gobierno del Presidente Toledo ha instado a la sociedad al impulso de grandes reformas que conduzcan a la disminución de los índices de pobreza en el país, a garantizar la seguridad en el abastecimiento de alimentos para la población, a la modernización del aparato estatal, a la descentralización de las decisiones en materia política y administrativa, y a incidir en las causas de la exclusión de los habitantes rurales.

La Política General de Gobierno anunciada en la Carta de Política Social, establece que «la lucha contra

la pobreza constituye el eje central de la acción del Gobierno y su primera prioridad» y que «el mercado y el Estado deben estar al servicio de los ciudadanos y no al revés. La seguridad o estabilidad jurídica debe corresponder y beneficiar a la mayoría de la población, y no a una minoría». Consiguientemente, la política general de Gobierno plantea como principales aspectos el crecimiento económico sostenido y sustentable, a la vez que un desarrollo descentralizado que permitan generar trabajo digno y productivo; dar acceso a todos a salud y educación básicas, nutrición y saneamiento; la reforma y modernización del Estado para hacerlo eficiente, transparente y ponerlo al servicio de la sociedad; y, un nuevo modo de relaciones sociales, económicas y políticas basadas en la ética.

En su exposición al Congreso de la República, en enero de 2004, el Dr. Carlos Ferrero, Presidente del Consejo de Ministros, detalló la Política Social a ejecutar, así como aspectos importantes de la política social, estableciendo, entre las principales prioridades, la promoción de oportunidades económicas para los pobres. Esto significa que el Gobierno impulsará el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales.

A su vez, el Presidente de la República, el 21 de febrero de 2004, ha anunciado el Relanzamiento del Agro, en cuyo marco el Ministro de Agricultura expuso las «Bases para una Política de Estado en la Agricultura del Perú», que se sustenta en 8 ejes centrales:

1. Defensa y apoyo a la Producción Agraria Nacional.
2. Concertación para el Desarrollo Agrario.



3. Fortalecimiento y Desarrollo de la Investigación y Extensión Agropecuaria.
4. Planificación Estratégica y Sistema de Orientación al Productor.
5. Fortalecimiento de las Organizaciones Empresariales de los Productores en cadenas Productivas.
6. Mejoramiento y ampliación de Servicios Financieros para la Actividades Agrarias.
7. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y protección del medio ambiente, y
8. Reestructuración del Ministerio de Agricultura en el marco de la Descentralización.

En este contexto, se presenta este documento de Estrategia de Desa-

rrollo Rural, encomendado por la Presidencia del Consejo de Ministros PCM a la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural (CMDR). Esta Comisión fue constituida por RM N° 080-2003-PCM (11/3/03), y estuvo presidida por el Secretario Técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, e integrada por representantes del Ministerio de Agricultura, que actuó como secretaria técnica de la Comisión, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, y Consejo Nacional de Descentralización.

Metodológicamente, el grupo de entidades convocadas se dividió en cuatro grupos:

- i. Infraestructura económica.
- ii. Conservación de la biodiversidad y uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente.
- iii. Provisión de bienes y servicios rurales productivos.
- iv. Marco institucional.

El presente documento se divide en los siguientes acápite. En primer término, se hace un diagnóstico de la evolución de los diferentes componentes del sector rural, durante la última década. En segundo lugar, muestra los lineamientos estratégicos de política propuestos por la Comisión, destacando los resultados más importantes para alcanzarlos, y finalmente se señalan algunas recomendaciones para el trabajo futuro.



II. SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL EN EL PERÚ

1. DINÁMICA ECONÓMICA DEL MEDIO RURAL

1.1 Baja Rentabilidad de las Actividades Agrícolas

Expresada principalmente en los ingresos bajos de las familias rurales, la baja productividad de la mano de obra en los sectores económicos que operan en los territorios rurales, las economías de escala inadecuadas de diversos procesos productivos, la descoordinación de los mercados, los costos financieros elevados, la volatilidad de los precios del mercado interno de los productos de consumo interno, entre otros. Como causales se identifican:

- a. Entorno macroeconómico desfavorable para el proceso de reconversión productiva que, a su vez, se expresa en: (i) escasa coordinación de las decisiones entre los organismos rectores de la política macroeconómica y los sectores de la producción involucrados con el desarrollo rural, y el mantenimiento de un sesgo favorable hacia el sector industrial; (ii) política comercial sujeta a los vaivenes de la crisis sectorial, sin pactar claramente con los
- b. Acceso limitado a activos productivos agua y suelos por la todavía elevada informalidad en los derechos de propiedad sobre la tenencia de activos y registros públicos y fragmentación excesiva de la propiedad.
- c. Deficiente planeación y ordenamiento del desarrollo agroindustrial: alejamiento de la producción primaria de los centros de transformación, desaprovechamientos de las sinergias inter distritales e

actores rurales las reglas de juego sobre los esquemas de protección y subsidios, así como escasa coordinación intersectorial para promoción de exportaciones no tradicionales provenientes del sector rural; (iii) niveles de inflexibilidad en el manejo de esquemas e incentivos de financiamiento que dificultan la incorporación de la pequeña y mediana producción agropecuaria, así como de la microempresa rural y (iv) pocos incentivos para aumentar la participación del sector privado en la inversión (apertura del mercado de capitales a la inversión agropecuaria y rural).

interregionales, fomentos de sistemas productivos de manera indiscriminada sobre territorios sin zonificación adecuada.

- d. Baja productividad de la pequeña y mediana producción por acceso marginal de éstas al conocimiento y al desarrollo tecnológico (producción de semillas, tecnologías apropiadas de acuerdo a variaciones ecológicas), poco desarrollo de conocimiento biotecnológico y prácticas de agricultura limpia.
- e. Gestión ineficiente de la infraestructura de riego que dan lugar a altas pérdidas físicas y económicas, originadas principalmente en problemas de organización y gestión.
- f. Fuentes de financiamiento insuficientes y costosas para el pequeño agricultor y la microempresa rural. Tasas de interés costosas; carencia de mecanismos para garantías y cobertura de riesgos; predominio del crédito comercial bajo las condiciones del prestamista. Garantías que van contra patrimonio del productor cuando tiene título de propiedad, y alta oferta informal de crédito a través de Fondos Rotatorios.
- g. Altos costos de transacción por deficiencia en los sistemas de información y en la dotación de infraestructura de vías y de comunicación: Las inversiones corresponden poco con la orientación de los proyectos regionales, encarecimiento de costos de transporte, baja inversión en zonas rurales pobres de la Sierra y la Selva, en sistemas de comunicación e infraestructura de servicios (agua potable, electricidad, salud, educación, vivienda).
- h. Escasa diversificación y apoyo a actividades productivas rurales no agrícolas como micro-empresas de servicios, de transformación y agregación de valor, turismo rural, entre otros.
- i. Escaso conocimiento del potencial económico y cultural de la base de recursos naturales y de la biodiversidad como fuentes de ingreso y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades campesinas e indígenas.
- j. Uso extendido de tecnologías inapropiadas tales como prácticas inapropiadas de riego, uso de agroquímicos, roza y quema, entre otros, que producen salinidad, erosión y reducción de la

fertilidad de los suelos, entre otros impactos ambientales negativos.

1.2 Comportamiento del sector agropecuario

En el año 2000, el sector agrario del Perú representaba el 9% del PIB total, el 9% de las exportaciones y el 11% de las importaciones totales del país. Su contribución a la población económicamente activa es de 31% a nivel nacional y 75% en el medio rural. El patrimonio cultural y de biodiversidad más importante del país se sitúa en el territorio rural, así como las áreas estratégicas de bosque. La tasa de crecimiento sectorial oscila entre el 9 y el 13% entre 1993 y el año 2000, ritmo considerado de los más altos en el contexto latinoamericano, a pesar de la incidencia de los fenómenos climáticos en el lapso 1997-1998, durante el cual el crecimiento se redujo al 1.5%. La tendencia desde el año 2001 se atenuó sensiblemente por efecto de la reducción de áreas dedicadas a la producción de papa y algodón especialmente. La producción pecuaria, ha visto un crecimiento sostenido desde 1994, por encima del 6% anual.

En la década de los noventa, el comportamiento de las exportaciones de productos agrícolas mostró una tasa de crecimiento mayor al 12% promedio anual, por encima de los registros de la década del ochenta. Los cultivos de agro exportación abarcan unas 300,000 hectáreas, en tanto los llamados cultivos no tradicionales ocupan unas 85,000 hectáreas y se ubican en las zonas de la Costa. De 276 millones de dólares, representados en un 95% en exportaciones llamadas tradicionales, se pasó a 931 millones de dólares valor FOB en el 2002, de la cuales el 61% correspondió a exportaciones no tradicionales (espárragos frescos, uvas, mangos, páprika, y banano orgánico). El café, principal producto de exportación del sector agrícola del Perú, decreció en su valor exportado, mientras que la exportación de espárragos equiparó las de café, y hoy ocupa 25,000 hectáreas y demanda unos 40,000 puestos de trabajo. Otros productos que crecieron en la década fueron mango uva y frijoles. Destaca, igualmente, la participación de los productos clasificados dentro de los orgánicos con una tasa de anual media del 15% durante la década.

El valor de las importaciones, por su parte, muestra una tendencia creciente durante la década. A partir del 2002, tiende a bajar y se estabiliza en los últimos cuatro años alrededor de los 500 millones de dólares. Casi el 30% de las importaciones de alimentos están representadas por el trigo, siguiéndole en orden de importancia el maíz, el arroz, el azúcar, los lácteos, la soya y las carnes.

2. ACTIVOS PRODUCTIVOS

2.1 Restricciones al Acceso a Activos Productivos

Los fenómenos de individualización voluntaria, sin la respectiva titulación pública, iniciados en los ochenta, ha desembocado en una alta informalidad de la tenencia de tierras y una ambigüedad de los derechos de propiedad. En estas circunstancias, la transferencia de la tierra a través de un mercado transparente se dificulta por los altos costos de transacción y formación de precios por razones extra-económicas. Adicionalmente, la informalidad frente a la propiedad impide la articulación de los pequeños productores a los mercados de crédito por la inexistencia de una garantía real para el sector financiero.

Aproximadamente, un 80% de la extensión del total de las tierras en el Perú, no se encuentran saneadas. El 42% de las parcelas privadas no tiene títulos de propiedad; y de las propiedades comunales denunciadas, el 53% afirma haberlos registrado.

Ligadas a las imperfecciones del mercado de tierras, están las restricciones de acceso al agua por la indefinición legal que pesa todavía sobre los derechos de propiedad de este recurso. Los intentos por asegurar formas de gestión directas por parte de los usuarios se han retrasado, en tanto subsisten problemas de manejo técnico y financiero de los distritos de riego. Los problemas que afronta la oferta hídrica susceptible de ser empleada en procesos productivos están relacionados con la competencia de uso por usuarios de las partes altas de las cuencas, la contaminación de los caudales, las pérdidas por mal manejo, etc., y señalan la necesidad de medidas e incentivos que regulen el manejo sostenible del agua y que garanticen el acceso a los productores a tarifas razonables.

2.2 Dominancia y Fragmentación de la Pequeña Propiedad Territorial

El Perú presenta una superficie equivalente al 5.9% del territorio de aptitud agrícola (cultivos semestrales y permanentes) que equivalen a unos 7.6 millones de hectáreas. El total de área agrícola hoy en uso llega aproximadamente a los 3.3 millones de hectáreas que equivalen al 43.2% del área potencial agrícola, mientras que el nivel de uso de las áreas agropecuarias llega al 94% del potencial.

En la Costa y en Selva las tierras cultivables están subutilizadas, en tanto se denota una sobre-utilización en las áreas de Sierra. El fenómeno de sub utilización se



ve agravado con la expansión de áreas urbanas sobre territorios rurales (el caso de Lima) y la persistencia de fenómenos de erosión que afectan a casi a 8.2 millones de hectáreas en todo el territorio del Perú. Adicionalmente, en la Costa se estiman en unas 300,000 hectáreas la superficie afectada por salinidad debida en gran parte al mal uso del riego.

Se suma a la heterogeneidad del territorio, el carácter dominante de la pequeña producción y la excesiva fragmentación de la propiedad territorial, resultado del impacto de las medidas de reforma agraria de los años sesenta y los procesos de parcelación y desmembramiento de los ochenta.

Las pequeñas unidades participan del 92% del total de unidades productivas agropecuarias del país (84% con menos de 10 hectáreas, 70% con menos de 5 hectáreas), y representan el 15.5% de la superficie de uso agropecuario, el 66% de la superficie agrícola e involucran a aproximadamente un millón y medio de hogares, (33% del total). Estos registros adquieren mayor relevancia si se considera que la pequeña producción aporta el 72% del VBP agrícola del país y el 60% de las exportaciones agrícolas.

Las diferencias regionales respecto de la distribución por tamaños son apreciables. Las unidades de menor tamaño

predominan en la Costa y en las zonas intermedias y bajas de la Sierra centro-sur, las de mayor tamaño se encuentran en las cejas de Selva, especializadas en cultivos de café, cacao, frutales, que por economías de escala, demandan áreas grandes y en la Selva baja, o también, en sub regiones de la Costa. Sin embargo, el fenómeno de fragmentación se hace más intensivo en zonas de la Sierra centro-sur con unidades de tamaño por debajo del promedio nacional de 3.28 hectáreas y 3.3 parcelas por predio. Los minifundios de menos de una hectárea se estiman en el 24% del total de unidades agropecuarias del país y se concentran fundamentalmente en la Sierra.

3. CAPACIDADES HUMANAS EN EL MEDIO RURAL

3.1 La Magnitud de la Pobreza Rural

En las áreas rurales del país, donde la pobreza tiene un carácter más estructural, la ENAHO pone de manifiesto que en 2001, 7 millones 380 mil personas se encuentran en pobreza, de las cuales 4 millones 815 mil están en situación de pobreza extrema. La situación de pobreza y la situación de pobreza extrema son especialmente agudas en las zonas rurales, donde en 2001 representaban el 78,3% y 51,3% de la población, respectivamente. El 82% de los ancianos de la Sierra viven en pobreza extrema, 19% de los niños en la Costa rural son desnutridos y la situación empeora en el caso de la Selva rural con 35% y 45% en la Sierra rural.

La población rural se asienta en más de 75,000 centros poblados, en su gran mayoría con poblaciones inferiores a los 500 habitantes, dedicados fundamentalmente a la agricultura, desempeñándose como trabajador familiar no remunerado que complementa sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo, o como trabajador independiente. La participación de la mujer en la actividad económica es significativa en esta área, pero con una retribución económica bastante menor que la del hombre.

En ésta área del país el impacto de la recuperación (así como de la recesión) sobre los niveles de ingresos es menor, y el impacto de los programas antipobreza tiene un lento período de maduración. De allí que, no obstante las inversiones sociales dirigidas a esta área en la década de los noventa, no se aprecie una mejora en los niveles de vida de la población. Cabe agregar, que las personas del medio rural en situación de pobreza extrema se caracterizan por enfrentar un entorno de baja calidad ambiental. Los inadecuados servicios de saneamiento y agua potable, la contaminación del agua y muchos tipos de degradación

de suelos y deforestación tienen como causa fundamental la pobreza. Existen evidencias que la situación de subsistencia, incertidumbre y bajo conocimiento que afectan a los personas rurales en situación de pobreza extrema, los obliga a explotar áreas marginales, que son particularmente vulnerables a la degradación del medio ambiente, y que son explotadas por el imperativo de alimentar a sus familias, en lugar de conservar los recursos para mañana.

En relación con los ingresos, cerca del 50% de la población rural peruana, para 1997, obtenía sus ingresos de actividades no agropecuarias tales como artesanías, prestación de servicios varios, explotación forestal e industrial. El nivel de ingresos per capita anual para 1997 se estimaba en menos de la mitad del ingreso urbano.

Asociado con la reducción del consumo en el período 1997-2000, las deficiencias nutricionales afectan gravemente a la población infantil en las áreas rurales. Aproximadamente, entre el 40 y el 45% de los niños campesinos peruanos, menores de 5 años, acusan desnutrición crónica, según el informe de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria.

En materia de cobertura de servicios básicos, si bien se observa algún mejoramiento, el déficit continúa siendo significativo en el área rural. Para el año 2000, la provisión de agua potable es apenas del 40%, de alcantarillado apenas del 27% y la cobertura de alumbrado eléctrico es más amplia y está por encima del 70%.

La tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años, disminuye de 21% en 1994 a 15.5% en 2000, que, sin embargo, duplica el promedio nacional (7.2%). En las zonas rurales de los departamentos de la Sierra sur, especialmente, las tasas de analfabetismo entre las poblaciones quechua-parlantes ascienden en algunos casos a más del 30%, y las mujeres aparecen con las tasas más elevadas de analfabetismo. El promedio de escolaridad en las zonas rurales es de 5.6 años, para el año dos mil, dos niveles por debajo del promedio nacional (7.7 años) y un nivel por debajo del promedio de 1997, lo que significa que en el campo la población difícilmente logra cursar el nivel primario.

Las personas en situación de pobreza extrema se caracterizan por la escasez de activos productivos y aislamiento geográfico. Un hogar rural en situación de pobreza posee en promedio sólo media hectárea. A ello se suma el hecho de habitar en localidades de muy difícil acceso. Su distancia de los mercados es evidente y las

carencias de servicios básicos (vías, aulas, postas de salud, agua, desagüe y energía eléctrica, telecomunicación) constituyen limitaciones de base para el desarrollo integral de sus capacidades.

3.2 Cambios Demográficos y Tendencias de los Mercados Laborales en el Campo

A comienzos del siglo XXI el Perú registra dos terceras partes de su población habitando en áreas urbanas con más de cien mil habitantes, localizadas mayoritariamente en la Costa. Se estima que hacia el año 2010 el 80% de la población peruana esté residiendo en centros urbanos. El proceso migratorio campo-ciudad se intensificó en el país desde los años sesenta, orientándose básicamente hacia Lima y ciudades de la Costa. Adicionalmente, en la década de los ochenta el flujo migratorio se dirige hacia ciudades de la Sierra y la Selva, acelerado por el incremento de la violencia en las áreas rurales. En una tercera parte de los departamentos más de la mitad del total de la población es rural y casi todos están en la Sierra; en la Costa se encuentra el otro extremo con un tercio de la población viviendo en las áreas rurales. La población rural crece a una tasa del 0.9% entre 1981-93, muy por debajo de la urbana que lo hace a un 2.8%; en este lapso la población rural ha crecido en términos absolutos en aproximadamente un millón de habitantes.

La presencia del grupo de edad mayor de 45 años, en la jefatura de edad de los hogares rurales, indica un fenómeno de migración que afecta a los grupos más jóvenes de la población, especialmente a aquellos con niveles de escolaridad más altos (primaria completa o secundaria incompleta). La primera etapa de migración se da entre los jóvenes entre 12 a 15 años, en procura de la escuela secundaria; la segunda etapa de migración se da hacia los 30 años en búsqueda de mejores opciones de ingreso y de empleo. Este proceso va agotando lentamente las posibilidades de una mayor productividad del recurso humano en el campo.

El 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) se emplea en el sector agropecuario; sin embargo, es el sector que más demanda mano de obra comparado con el sector minero (0.6%) y manufacturero (12%). A pesar de esto, la fuerza laboral rural sólo contribuye con el 10% del PIB, lo que muestra su baja productividad. Si se toma en cuenta la localización de la PEA en el ámbito regional, se tiene que la más alta concentración se da en la Sierra, aunque algunas estimaciones señalan que el 80% de los 1.828 distritos y dos terceras partes de las provincias del país se pueden considerar como rurales, si se considera que más

del 50% de la población ocupada en un distrito lo hace en actividades del campo. Según estimaciones, el nivel de desempleo en el área rural oscila entre el 13 al 15% para el año 2000 y el subempleo por encima del 50%, por encima de los indicadores urbanos.

3.3 Factores que inciden en el precario desarrollo del capital humano en las áreas rurales

Se han identificado algunos factores que condicionan el desarrollo del capital humano en las áreas rurales:

- Niveles de pobreza elevadas y altamente concentrados en las regiones de Sierra y Selva;
- Ingresos muy por debajo de los índices urbanos, aún entre los quintiles de mayor solvencia y dependientes en gran parte de las actividades agrícolas;
- Baja productividad de la mano de obra por empleo de tecnologías poco eficientes y pocas opciones de empleo en actividades no agrícolas.
- Migración elevada de jóvenes campesinos con niveles de escolaridad primaria y de secundaria incompleta a Lima y centros urbanos intermedios.
- Analfabetismo elevado en las zonas de Sierra y Selva especialmente entre los grupos de población indígena y la población femenina;
- Elevadas tasas de desnutrición por precariedad de la dieta alimenticia en las zonas de alta montaña y por intensificación de la dependencia de consumo de productos procesados.



- g. Deficiente oferta de formación de mano de obra en oficios y en procesos industriales en las zonas rurales

3.4 Elevados niveles de discriminación social y cultural

La población asentada en el medio rural, además de ser objeto de exclusión económica asociada a su participación en los ingresos y la riqueza nacional, padece de exclusión social, la que está profundamente arraigada en el país. Esta exclusión está vinculada a la etnicidad, al sexo femenino y a las secuelas de la violencia. Es decir, mientras la población es más indígena, más rural y femenina, mayores son las probabilidades de ser pobre o pobre extremo.

La exclusión se expresa principalmente en (i) la limitada participación de las comunidades en las decisiones municipales y regionales sobre prioridades de inversión, manejo de recursos y planeación del desarrollo; (ii) en el desconocimiento y escaso impulso de la cultura tradicional (lenguas principalmente) en los sistemas escolares nacionales, medios de comunicación, aparatos de justicia, y (iii) en la inseguridad en las comunidades rurales por la acción de grupos ilegales dedicados al cultivo de ilícitos y al bandillaje.

3.5 Vulnerabilidad de la Población Rural

La población rural en el país se encuentra en condiciones de vulnerabilidad frente a fenómenos naturales extremos; sus viviendas están localizadas en áreas de peligro como llanuras inundables, quebradas o laderas propensas a deslizamientos, los materiales de construcción y formas constructivas las hacen poco resistentes a lluvias intensas, inundaciones y sismos; la situación de pobreza y difícil

acceso a los servicios de salud y saneamiento incide en su escasa resistencia a epidemias y enfermedades derivadas del impacto de inundaciones, heladas y friaje. La poca diversificación de la actividad productiva, fundamentalmente agropecuaria, incide en sus posibilidades de recuperación de los impactos generando mayores niveles de pobreza y migración.

Las actividades agropecuarias son altamente dependientes del clima estando expuestas a eventos extremos, como es el caso de lluvias intensas, sequías, heladas. A nivel mundial el 75% de los desastres se deben a dichos peligros y un estudio reciente del Tyndall Centre del Reino Unido ha establecido que los países más riesgosos del mundo en cuanto a eventos climáticos extremos son Honduras, Bangladesh y Perú. Las inundaciones se presentan en casi todo el país, especialmente en las cuencas bajas; las heladas y sequías afectan principalmente las áreas donde se ubica la población en situación de pobreza. El Fenómeno del Niño genera inundaciones, sequías y elevación de temperatura, que afectan la actividad agropecuaria.

Las tecnologías que se emplean no son apropiadas; por un lado hacen que los impactos de los peligros sean mayores y por otro generan el deterioro del ambiente (deforestación, pérdida de pasturas, erosión, salinización de los suelos, desertificación, etc.) que a su vez potencian peligros como inundaciones, deslizamientos, etc.

Los productores agropecuarios, especialmente del sector rural, no tienen una adecuada percepción del riesgo de ser afectados por peligros, ni cabal conocimiento de sus vulnerabilidades; la información que se genera en el país no es suficiente y más aún no llega en forma apropiada y oportuna para que se adopten decisiones para mitigar los posibles impactos.

Los impactos en la actividad agropecuaria son severos. Como consecuencia de las lluvias intensas, inundaciones y avalanchas de lodo, se pierden áreas de cultivo, cosechas, se daña la infraestructura de riego; las sequías generan pérdidas de cosechas, saca indiscriminada y masiva de ganado, desabastecimiento de alimentos para las personas y el ganado, pérdidas de material genético, retracción de ecosistemas de balance hídrico delicado; las heladas impactan igualmente en la pérdida de cosechas; resultado de dichos impactos son la disminución de ingresos, pérdidas del capital escaso, migraciones a las ciudades en la cuales también se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. El último FEN 1997-1998 ocasionó pérdidas al país por alrededor de US\$ 3 500 millones, de los cuales US\$ 1 714 millones fueron en el sector agrícola (pérdidas de tierras, producción, infraestructura de riego).



La violencia, que ha dejado una profunda huella en muchos hogares de la Sierra y Selva, afectando la vida de pobladores andinos en pobreza y etnias, coloca estos grupos también en situación de alta vulnerabilidad económica, social y cultural, como lo pudo evidenciar el reciente informe de la Comisión de la Verdad, sobre los impactos de la violencia política en el Perú. Según este Informe, el 79% de las víctimas registradas vivía en zonas rurales; el 56% se ocupaba de actividades agropecuarias. El análisis del período de violencia, de otro lado, puso de presente que además de las grandes brechas socio-económicas que separan la sociedad urbana y rural, el fenómeno de la desigualdad étnico-cultural es una característica inherente a la sociedad peruana actual: el 75% de las víctimas de la violencia política entre 1980 y el 2000, correspondió a personas que tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma.

Departamentos de alta concentración rural y de altos niveles de pobreza como Ayacucho, Apurímac, Junín, Huanuco y San Martín, aparecen en el mencionado informe con la mayor cuota de damnificados entre campesinos e indígenas. Durante ese lapso, la ausencia directa del Estado en regiones caracterizadas por la pobreza y el abandono evidencian la permanente violación de los derechos humanos al interior de estas comunidades, la destrucción del capital social y las redes de protección social que tradicionalmente les habían servido de soporte para enfrentar situaciones catastróficas y la carencia de respaldo oficial.

Un riesgo económico importante es el de la producción y precios para los pequeños productores, respecto de lo cual no existe ningún mecanismo de aseguramiento, manteniéndose completamente desprotegidos ante desastres naturales y pérdidas de cosechas. Frente a caídas en los precios, tampoco existen sistemas establecidos, aunque el Estado suele intervenir comprando parte de la cosecha.

Los avances en el país respecto al tema de la gestión de riesgos, están relacionados con la conformación de la Comisión Multisectorial de Reducción de Riesgos para el Desarrollo (creada con el D.S. N° 053-2002-PCM), que tiene como objetivo coordinar las acciones conducentes a la incorporación del enfoque de prevención y mitigación de riesgos en el proceso de planeamiento de desarrollo y se encarga, específicamente, de los riesgos frente a peligros naturales. Adicionalmente, el sistema de gestión de desastres (Sistema Nacional de Defensa Civil), prepara los recursos físicos y humanos destinados a la atención inmediata de la población afectada y la rehabilitación temporal de la infraestructura dañada.

Si bien se efectúan medidas de carácter preventivo para mitigar posibles daños ocasionados por los desastres, como es el caso de la ejecución del plan de contingencia ante el posible Fenómeno El Niño 2002-2003, la mayor parte de las intervenciones son de efecto temporal, siendo importante prever la potencial repetición de impactos negativos de los peligros a los que está expuesto el sector rural.

4. ESCASO DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA ECONÓMICA RURAL



4.1. Decreciente Inversión Pública en el Sector Rural

La inversión pública en el sector rural tuvo en el lapso 1995-1999 un comportamiento decreciente. Se redujo de 970 millones de dólares en 1995 a 367 millones de dólares en 1999. Del total invertido, el 70% correspondió a gastos en infraestructura (de los cuales el riego cubrió el 35%, educación demandó 21.7%, saneamiento básico, el 15.25% y carreteras el 9.1%), el 18% a apoyo social (educación, alfabetización, salud y apoyo educativo) y el resto a fomento productivo (crianza, reforestación, comercialización de camélidos, cultivos andinos, etc.).

A los decrecientes niveles de inversión debe sumarse la situación de vulnerabilidad de la infraestructura frente a fenómenos naturales extremos, tanto por su localización como las formas constructivas empleadas.

4.2. Deficiente Infraestructura de riego

En las últimas décadas los mayores montos de inversión estatal se han destinado a obras de infraestructura de riego,

principalmente grandes proyectos de irrigación en la Costa. Muchas de estas inversiones se han ejecutado sobre la base de decisiones institucionales y políticas que no siempre tuvieron respaldo técnico y económico. Ello se puede comprobar con los elevados índices de inversión por hectárea y los bajos valores obtenidos en la subasta de tierras.

A ello se suma la existencia de subsidios crecientes a las actividades corrientes de operación y mantenimiento, lo que viene generando una fuerte demanda de los escasos recursos fiscales. Pocas organizaciones de regantes cuentan con planes de mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura. Los presupuestos destinados a la conservación y mantenimiento de la infraestructura de uso común son reducidos y destinados fundamentalmente a reparar obras a punto de colapsar. Asimismo, se estima que sólo el 40% de predios tienen títulos provisionales de uso de agua. Además, el 60% restante está registrado en padrones obsoletos de usuarios, o no aprobados por la autoridad competente.

A ello se suma una serie de factores interrelacionados: la escasa información básica para identificar y cuantificar la dimensión del problema; la insuficiente normatividad y estándares de calidad respecto a la preservación de la calidad del agua, el suelo y el medio ambiente en general; la ausencia de una efectiva supervisión y monitoreo de las medidas de prevención y corrección de problemas ambientales; la inexistencia de propuestas concretas para prevenir o atenuar la contaminación ambiental. Así, sólo excepcionalmente se llega a sancionar por afectar el medio ambiente, incluida la contaminación del agua.



A estas deficiencias se añade la vulnerabilidad de la infraestructura de riego respecto a sismos, lluvias intensas y deslizamientos, debido a la deficiente información sobre posibilidades de sismos, cauces naturales, caudales y volumen de materiales de arrastre que sustentaron los diseños constructivos. De otro lado, las sequías afectan las reservas y disponibilidad de agua.

4.3. Deficiente Infraestructura Vial y de Comunicaciones

El Perú, con relación a otros países de América Latina, tiene una escasa dotación vial. La red nacional vial la conforman 17,100 kilómetros de vías, el 49.5% de los cuáles se encuentran asfaltados, y de estos el 36%, en buen estado; el 37.5% está en afirmado, y de este sólo el 13.2% se encuentra en buenas condiciones. Las vías vecinales equivalen a unos 46,909 kilómetros, están situadas especialmente en áreas rurales, de los cuáles para el año 1999 únicamente 10,550 kilómetros se encuentran en buen estado.

La red vial rural brinda acceso al 30% de la población nacional y al 90% de los centros urbanos del país. Más del 50% de esta red se encuentra en mal estado, agravadas con la incidencia de la topografía y los eventos climáticos. El programa de caminos rurales ha contribuido sustancialmente al mejoramiento de la red rural vial con la rehabilitación de casi 11,000 kilómetros. Este aporte significó el mejoramiento de una cuarta parte de la red rural y de aproximadamente 3,000 kilómetros de los denominados caminos de herradura, además de permitir considerables ahorros en costos y tiempos.

Desde la perspectiva de empleo, el sistema de mantenimiento sobre la base de microempresas sirvió de alternativa de empleo en los 12 departamentos más pobres donde se concentró el programa.

Debe tenerse presente que normalmente no se adoptan medidas para evitar que sean afectadas por deslizamientos e inundaciones o para mitigar la inestabilidad de taludes que a veces se propicia durante la construcción de vías. Los daños que causan no solamente son sobre la infraestructura, ya que la interrupción de vías afecta el transporte de productos agropecuarios y alimentos, así como el acceso de las personas a servicios.

En materia de telecomunicaciones, igualmente, el Perú tiene una de las coberturas más bajas en tele-densidad en América Latina, con sólo 423 capitales de distrito (de 1.828) con servicios de telefonía fija en la modalidad de

abonados y con 1.045 que no tienen este servicio, situadas en las áreas rurales. El Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, ha logrado que a conectar 5.000 centros poblados a la red pública de telefonía nacional e internacional, y alrededor de 500 a Internet. Los beneficios de este esfuerzo han sido indiscutibles en materia de acceso de muchas poblaciones a servicios de salud, educación y contactos con centros urbanos.

Asimismo, se ha dotado de estaciones de recepción de televisión a localidades desprovistas de este servicio público. En el campo, 9 de cada 100 hogares tiene acceso a radio, y sólo 8 a televisión a color, frente a un 57.8% en la zona urbana. El uso del computador personal apenas cubre el 0.1% de la población rural contra un 6.5% de la población urbana del país. Esta brecha en materia de uso de los servicios de telecomunicación se explica por los altos costos operativos de los servicios.

A pesar de estos esfuerzos, restan todavía por emprenderse iniciativas de mayor alcance que beneficien a los habitantes de las áreas rurales más alejadas de los principales centros económicos del país.

5. DEFICIENTES SERVICIOS PARA LA PRODUCCIÓN RURAL

5.1. Dispersión y descoordinación de los Servicios de Investigación, Sanidad Agropecuaria y Extensión Agrícola

El deterioro de los servicios para el sector agropecuario es una constante en toda América Latina. Los esfuerzos para la privatización de los mismos en general han dado resultados pobres o negativos. Este deterioro está relacionado con los programas de ajuste estructural llevados a cabo en las décadas de los 90, que tenían como objetivo reducir el gasto público, estando entre los más afectados, el sector agropecuario; particularmente, los servicios de extensión. El repliegue del Estado de esas funciones, dejó tras de sí un vacío crítico.

El sub sector de investigación, extensión y transferencia de tecnología ha intentado durante la década abrir un espacio para la participación del sector privado y mantener al mismo tiempo la estructura institucional con un alto nivel de participación del Estado.

No obstante, los recursos dedicados a investigación y transferencia agropecuaria se diluyen todavía en varias instituciones y actividades que van desde la transferencia de tecnología, la extensión agrícola, el manejo ambiental del recurso naturales, y la construcción de obras de

infraestructura. Con relación al sistema de sanidad hay coincidencia en señalar la importancia técnica y científica de velar por la sanidad agropecuaria del país. El accionar de este sistema a través de ONGs, y universidades intenta suplir los vacíos legales e institucionales existentes respecto del papel de las organizaciones privadas en este proceso.

En general, la extensión agrícola muestra un gran abandono ante la suspensión del programa a comienzos de la década y la dilución de las funciones en una cantidad de organismos públicos y privados con poca, o casi ninguna coherencia en su actividad en las diferentes zonas de producción. Esta actividad es asumida por los proyectos regionales, que incluyen los proyectos con financiamiento externo y proveen modelos privados de gestión tecnológica y de mercados en el sub sector agrícola dedicado a la exportación en zonas de la Costa peruana. Solamente el 2.3% de los productores pagan privadamente su asistencia técnica en el país y todos ellos están ubicados en la Costa; la dependencia de los otros productores del sistema subsidiado es dominante en las zonas de Sierra y Selva.

Asimismo, la adaptación al cambio y variabilidad climática, exige el desarrollo de variedades y tecnologías apropiadas a efectos de reducir los impactos sobre la actividad agropecuaria; aspecto no cuenta con impulso suficiente.

5.2. Sistemas de Información Deficitarios y Altamente Centralizados

El papel de la información, en momentos en que el Estado





cede responsabilidades al mercado y la iniciativa de asignación y manejo eficiente de los recursos se hacen necesarios, adquiere un papel relevante en el sentido de buscar bajar los costos de transacción y generar escenarios adecuados para los negocios.

El balance a comienzos de 2000, señala que, a pesar del esfuerzo que se ha hecho para construir el sistema, los problemas relativos a los recursos económicos, la excesiva centralización de la administración del sistema en Lima, la organización para la recolección de la información periódicamente y la crítica de la misma, hay mucho por hacer todavía para que cumpla su función de correa de enlace de los diferentes componentes del sistema rural. Se anotan como los principales «cuellos de botella» a ser superados la escasa confiabilidad en la calidad y métodos de información, así como el escaso acceso de los productores y del sector privado en su uso.

Un aspecto importante es la información apropiada y oportuna sobre los cambios climáticos y posibles peligros, a efectos que los productores adopten decisiones sobre la siembra de determinados cultivos, la utilización de variedades resistentes, previsiones para garantizar disponibilidad de agua y alimentos para épocas de sequías.

5.3. Financiamiento Agrario Deficitario

De acuerdo con la Superintendencia de Banca y Seguros (2000), el comportamiento del crédito total agropecuario en el quinquenio 1995-2000, que coincide con un repunte importante en la actividad, muestra un crecimiento del 63%. La participación de la banca comercial fue claramente mayoritaria con el 88% del total invertido, muy lejos de la participación de las Cajas Rurales con el 7% y otros entes de financiamiento privado en pequeña escala (caja municipal y EDPYMES). El grueso del financiamiento privado va a las actividades de mayor rentabilidad ligadas a la agro exportación y a los productores de mayor capacidad de pago, y el resto debe recurrir al crédito informal, a los sistemas de micro- financiamiento de ONGs, o a mecanismos de crédito comercial, bajo las condiciones de los prestatarios, administrados por la agroindustria o casas comerciales de insumos.

La tasa de interés financiera, en general, es costosa y se eleva con los altos costos de transacción de su operación, lo que refleja el nivel de tasación del riesgo asumido por los bancos frente a las actividades agropecuarias, y explica también el bajo interés de los productores por endeudarse. La creación reciente del Banco Agropecuario contribuye aún limitadamente a remediar la oferta y costo del crédito para los pequeños y medianos agricultores alejan las oportunidades de acceso a capital de trabajo para estos grupos.

6. DETERIORO DE LA BASE DE RECURSOS

6.1. Deterioro del Capital Natural y el Territorio Rural

El Perú, en su espacio rural, es uno de los países con la mayor variedad de ambientes naturales y formas de vida (84 de 104 zonas de vida) y los climas más diversos. Esta diversidad permite contar con ecosistemas que cumplen diferentes funciones desde el punto de vista productivo y ambiental. Los recursos de agua en el país son abundantes pero distribuidos irregularmente en su geografía: limitados en la Costa, medianamente abundantes en la Sierra y generosos en la zona de Selva.

El problema a resolver es la mayor concentración demográfica y productiva agrícola en las zonas más secas, generándose un conflicto con las fuentes provisoras del recurso ubicadas en las zonas altas de las cuencas hidrográficas. Es la vertiente del Pacífico se concentra el uso de agua del riego y es donde se registran las mayores pérdidas por ineficiencia y el modelo de gestión del recurso. De otra parte, un problema adicional que afecta la oferta hídrica del país lo constituye los niveles de contaminación por el uso excesivo de pesticidas y el empleo recurrente de aguas servidas provenientes de centros urbanos en el riego de cultivos.

Los bosques contienen un enorme potencial económico siempre y cuando se manejen de manera sostenible. En el Perú, el bosque amazónico ocupa el 53% del territorio, unas 98 millones de hectáreas, que coloca al país en el noveno lugar en el mundo en superficie boscosa. Sin embargo, la contribución de esta riqueza a la economía es muy pequeña: 1.3% de las exportaciones y 1% del PIB. Existe un área de uso inmediato cercana a los 15 millones de hectáreas que, manejada adecuadamente, puede generar utilidades del orden de 2.000 millones de dólares en exportaciones anuales.

Los procesos de deforestación acelerados, del orden de las 200,000 hectáreas por año, en la ceja de Selva de departamentos de Sierra, propiciados por campesinos pobres, antes que fortalecer las economías rurales de estas regiones han agravado el problema por la degradación de los suelos y la pérdida de biodiversidad. Los vacíos en la legislación forestal, la dispersión de las acciones de control ambiental, la pobreza rural, son factores a tener en cuenta para evitar la destrucción acelerada del bosque en las zonas amazónicas y de la Sierra.

Un aspecto importante a considerar es el impacto de cultivos ilícitos en zonas ecológicamente vulnerables por el empleo de elementos químicos en los cultivos y procesamiento de estos cultivos. Estas prácticas afectan zonas de ceja de Selva y desplazan actividades agroalimentarias de poblaciones empobrecidas.

Otros factores que comprometen la sostenibilidad y la salud de la población son la urbanización de tierras agrícolas (5.9% de la superficie del país); la erosión hídrica en las zonas de ladera, que afecta, aproximadamente, el 30% del territorio nacional; la sedimentación acelerada de los embalses construidos en los lechos de los ríos; y la contaminación producida por las explotaciones mineras y la metalúrgica, que descargan 13,000 millones de metros cúbicos a las fuentes de agua.

La elevada degradación del capital natural y pérdida de biodiversidad debe ser explicada entre otros factores por:

- a. Suelos agrícolas en la Costa con altos niveles de salinidad a causa del mal manejo del agua de riego; suelos erosionados en la Sierra y en la Selva de ceja ocasionados por deforestación.
- b. Deterioro acelerado de las cuencas más importantes por prácticas de deforestación, uso ineficiente del suelo y del agua, indefinición de responsabilidades sobre externalidades, conflictos entre regiones en la medida que el agua escasea
- c. Deforestación, sin control, del bosque amazónico por acción de depredadores, indefinición de derechos de uso del bosque, conflictos entre uso del bosque y otras actividades económicas lícitas (minería, vías) e ilícitas (coca comercial), particularmente en Selva y ceja de Selva.
- d. Carencia de incentivos económicos para el desarrollo de actividades silvo - pastoriles y agroforestales en zonas de Sierra y de Selva con sentidos empresariales y de sostenibilidad



- e. Incidencia recurrente de cambios climáticos y fenómenos naturales extremos.

6.2. Inexistencia de una cultura, políticas, estrategias y prácticas para prevenir y mitigar el deterioro del ambiente.

Este tema es crítico porque el inadecuado manejo de los recursos naturales incide en la generación, mayor intensidad y recurrencia de fenómenos naturales extremos.

Otros problemas relacionados son la existencia de conflictos en el uso y ocupación del territorio; la lenta capacidad de acción estatal, principalmente en la gestión del riesgo, y, por último, la falta de una cultura de prevención de riesgos.



7. PÉRDIDA DEL CAPITAL SOCIAL EN EL CAMPO

7.1. Debilidad de las Organizaciones de Productores Rurales

Diferentes evidencias registran el papel débil de las organizaciones rurales en el nuevo esquema de ordenamiento institucional del país, sobre todo por efecto del retiro del apoyo directo que brindaba el Estado de

manera directa en las décadas pasadas y el influjo de la violencia política que llevó a las comunidades a refugiarse en organizaciones de autodefensa, rondas campesinas o comités, y asumir un papel aislado, marcado por las necesidades y reivindicaciones locales.

Asociaciones como las Juntas Nacional de Usuarios de Distritos de Riego, que integra 1.098 comisiones de regantes y 99 juntas, agrupan a millón y medio de agricultores aproximadamente, tienen una expresión nacional aunque siguen conservando esquemas más fuertes de carácter regional y local.

Actualmente, se cuentan 5.680 comunidades campesinas en el Perú, el 70% de las cuales están en la Sierra centro-sur.

La re-estructuración de las cooperativas agrarias es otro proceso que ha marchado paralelo a las reformas y ajustes institucionales. Sin embargo, el proceso de concesiones y de participación del sector privado y los trámites de saneamiento empresarial avanzan no exentos de dificultades que radican en la desconfianza de inversionistas privados y en la de los cooperativistas para asumir los nuevos cambios (caso de las cooperativas Azucareras).

La presencia gremial en la década de los noventa se consolida con la aparición de asociaciones que representan los intereses de los productores agrupados por actividad, algunas con carácter nacional, otras de carácter más regional.

Un foro importante de concertación que convoca a diferentes actores del sector rural peruano lo constituye la Convención Nacional del Agro Peruano CONVEAGRO, integrada por diferentes asociaciones de productores, de profesionales, Universidades, medios de comunicación especializados y ONGs. Su interés se ha encaminado básicamente hacia la concertación de los instrumentos de política especialmente en lo relacionado con comercio exterior, financiamiento e incentivos para la producción agropecuaria, etc.

Mediante la Ley 27965 se crea el Consejo Nacional de Concertación para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario CONACA que modifica la composición del consejo anterior y que hoy todavía está en mora de darse su propio reglamento.

En suma, la debilidad, dispersión y la baja capacidad de interlocución de los actores rurales frente al Estado son las características más importantes de las organizaciones

sociales y gremiales activas en el sector rural. La centralización de las decisiones y la dispersión institucional incentivan también la atomización y la imposibilidad de que los gremios y grupos de productores puedan tener capacidad de negociación en el diseño de la política.

7.2. Debilidad de las organizaciones sociales y discriminación social y cultural

Se constata en el área rural un proceso de debilitamiento de los lazos de asociatividad y confianza en el tramado social. En términos del capital social, se evidencia un debilitamiento de los lazos de asociatividad y de confianza en el tejido social. La manipulación de la población a través de los medios de comunicación llevada a cabo durante la última década, dejó al país con una profunda crisis de confianza entre los peruanos. Ello se torna más grave en un país donde todavía prevalece la discriminación que impide que los peruanos se perciban con una identidad común.

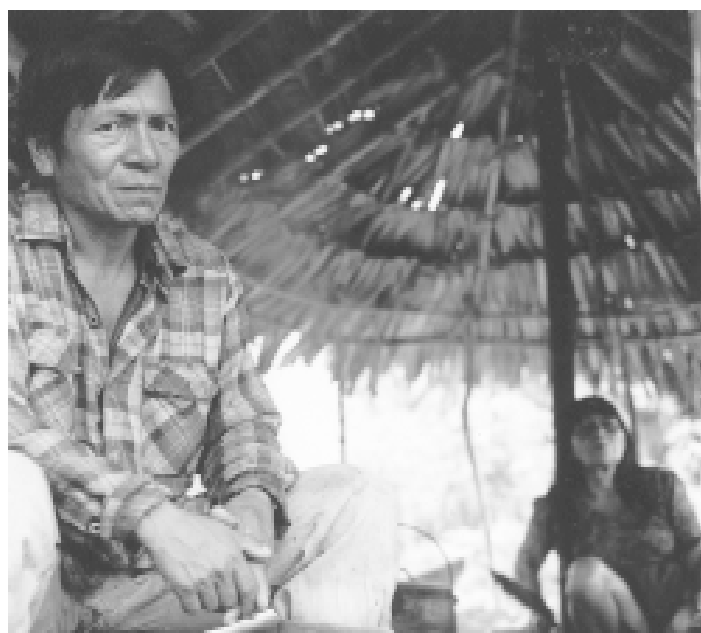
La violencia contribuye a la pérdida del capital social puesto que erosiona dos aspectos claves que son vitales para las personas en situación de pobreza: el trabajo y la solidaridad y los lazos comunales. La violencia en todas sus formas – política, derivada del narcotráfico, pandillaje, y doméstica – da lugar a un entorno dominado por el temor y la desconfianza.

En términos organizativos, las distintas organizaciones de producción y de carácter social en el área rural se muestran débiles y con un alto grado de dispersión y localización en el ámbito de los municipios. Prevalecen bajas relaciones de confianza y son precarios los vínculos entre los grupos de pequeños agricultores (especialmente los de la Sierra y a Selva) y la empresa privada, los gremios de la agro exportación y el sector financiero.

8. Débil Institucionalidad Rural

i. La Estructura Institucional de Soporte del Sector Rural

Los cambios institucionales en el sector agrario y en otros sectores vinculados al crecimiento y desarrollo rural han contribuido poco al logro de una política integrada de desarrollo rural, desconociendo la composición y naturaleza heterogénea del sector rural. En la actualidad se hacen esfuerzos sustanciales por diseñar un esquema de reestructuración pública que responda a las demandas de descentralización político-administrativa del país y supere la superposición de funciones y dispersión de esfuerzos que son parte de la gestión de los sectores.



Las coordinación entre los Ministerios e instituciones responsables de la aplicación de la política social en el sector rural, es muy precaria lo que en la práctica ha conducido a una duplicación de roles y de recursos en las regiones y distritos. Los programas de lucha contra la pobreza o de seguridad alimentaria, operan en muchas regiones sin la adecuada relación con las dependencias desconcentradas o descentralizadas del sector agrario que mantienen nexos permanentes con las comunidades rurales. Lo mismo se puede afirmar de las iniciativas que en materia de vías, e infraestructura social para salud y educación donde las relaciones entre gobiernos regionales y los organismos ministeriales apenas recientemente



buscan fortalecer nexos para el uso más eficiente de los recursos de inversión en las áreas rurales.

A nivel privado predomina también la atomización gremial por tipos de productos, bajos grados de articulación en los niveles de coordinación y operación de las cadenas productivas. Las organizaciones de productores tienen escaso poder de concertación y gestión frente al Estado, fenómeno que se hace más marcado en el caso de las regiones de Sierra y Costa.

Las limitaciones de la institucionalidad pública y privada se expresan en puntos como los siguientes:

- a. Descoordinación y operación aislada de programas y proyectos, en buena parte financiados con recursos de la cooperación internacional, que adquieren

dinámica propia originando descoordinación y duplicidad de funciones.

- b. Manejo disperso de recursos del presupuesto social y productivo asignado al sector rural por los distintos organismos, programas y proyectos del sector público.
- c. Sistema de información de baja confiabilidad por calidad de la información y métodos de recolección.
- d. Altos costos de transacción por fragmentación del desarrollo agroindustrial privado: tiene como expresión el trabajo aislado de los actores económicos, la debilidad y escasa capacidad de negociación de las organizaciones de los pequeños productores, asimetría en las relaciones de negocios en los eslabones de la cadena donde participan pequeños empresarios.



III. ELEMENTOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

OBJETIVO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

Impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA

De acuerdo con el análisis de la problemática del sector rural y con el enfoque expuesto, se proponen los siguientes lineamientos estratégicos y las respectivas implicaciones en materia de política.

1. Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible

Implica el desarrollo de opciones productivas agrícolas y no agrícolas competitivas en los espacios rurales regionales, con objetivos de seguridad

alimentaria, aumento del ingreso y del empleo rural. Las políticas de desarrollo rural deben entenderse articuladas a las políticas macroeconómicas, focalizadas hacia la población pobre, y aplicadas de acuerdo con las diferencias regionales y locales. La economía rural para el campo debe reconocer la heterogeneidad, ecológica, social y cultural de cada región, hacer un uso racional de los factores productivos disponibles y expresarse a través de proyectos regionales y locales, como ejes conductores de la inversión, de las decisiones de los empresarios y de la consolidación de las regiones y micro- regiones peruanas. Igualmente debe atender a la lógica

y dinámicas de la economía de mercado, ser rentable, y responder a las inclinaciones de los consumidores externos e internos, en materia de productos agropecuarios y agroindustriales.

En este sentido, es necesario elevar la productividad a través de desarrollar la capacidad empresarial y de gestión, generando economías de escala e incrementando la dotación de infraestructura productiva.

La economía rural debe orientarse más allá del carácter de actividad primaria (plantas, animales) que se le ha otorgado tradicionalmente para pa-



sar a enfocarse hacia el territorio, lo cual significa involucrar la industria, el turismo, los servicios que son elementos constitutivos del espacio rural y con los cuales interactúa.

En el caso del turismo rural, considerado como una opción no agrícola competitiva, contribuirá a diversificar la actividad agropecuaria generando una nueva oportunidad para la economía rural a través de la puesta en valor de los recursos de las zonas rurales.

Algunas experiencias desarrolladas por la cooperación internacional bajo la denominación de «corredores económicos», en algunas zonas de la Sierra, señala ya un aprendizaje que puede ser valorado y asumido como un instrumento de aplicación en un espectro más amplio.

Lo anterior implica adelantar programas de reconversión y de reestructuración productiva en zonas de pequeños productores en crisis y su consiguiente integración a procesos productivos sostenibles, procurando su encadenamiento a núcleos dinamizadores del proceso agroindustrial o del comercio de productos en fresco. Para ello, es necesario, promover el desarrollo de mercados rurales a través

fortalecer la articulación de los mercados de bienes y servicios en el ámbito urbano-rural, incrementar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios rurales y de promover la inversión privada con alta capacidad de generación de encadenamientos, y urge incrementar la oferta exportable a nivel regional, incluyendo todos los eslabones de la cadena productiva.

Para reforzar estos encadenamientos, se promoverá la articulación de empresas privadas procesadoras y exportadoras con los pequeños productores - proveedores (agricultores, ganaderos, proveedores de insumos, proveedores de insumos productivos) en cadenas productivas de tal manera de tener facilidades para la promoción de buenas prácticas productivas, sanitarias y ambientales.

Del mismo modo, se deberán disminuir los costos de transacción a través de optimizar el acceso, la oferta y la calidad de los servicios de apoyo a la producción, desarrollar y facilitar el acceso de servicios de seguridad jurídica en el ámbito rural y elevar el poder de negociación de los productores.

Adicionalmente, la ubicación de la producción, atendiendo al factor de riesgo climático o físico y la vecindad con los centros de procesamiento y consumo jugará un rol importante; además de que será imperativa la revisión de los «cuellos de botella» a lo largo de las cadenas productivas, identificando las necesidades de ajustes técnicos que tengan. Entre otras medidas se sugieren:

- i. Incrementar la diversificación y tecnificación de la producción rural.
- ii. Identificar el tipo del mercado: exportación, mercado nacional, mercado local.
- iii. Aprovechar las oportunidades de mercado nacional e internacional, a través del desarrollo de las capacidades empresariales de los productores.
- iv. Identificación de nichos y oportunidades de mercado a nivel externo e interno en coordinación con el PROMPEX.
- v. Consolidación de los Planes Estratégicos Regionales de Exportación (a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR); impulsando la realización de mesas multisectoriales públicas y privadas, con participación de empresarios destacados de las regiones y localidades. De estos Planes se desprenden actividades a realizar que pasarán a formar parte del presupuesto del ministerio de la competencia, gobiernos regionales
- vi. Búsqueda de promoción de la inversión privada para el desarrollo integral de destinos turísticos en el ámbito rural a través del fortalecimiento institucional (Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, Asociaciones de

- Emprendedores y Profesionales), identificación de productos turísticos, la formación y capacitación de emprendedores de pequeños negocios en el ámbito rural, y de una adecuada promoción a nivel nacional e internacional.
- vii. Aplicación de tecnología apropiada y de alto valor en zonas de potencial productivo inducida a través de los centros de gestión y Desarrollo tecnológico.
- viii. Identificación e impulso de servicios rurales y ambientales y de actividades productivas no rurales, complementarias o alternativas a la producción agrícola.
- ix. Incrementar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios rurales
- x. Impulso a una actividad agropecuaria «de precisión» reduciendo, en la planeación, los riesgos climáticos y de altos costos de transacción.
- xi. Reconversión de la producción agropecuaria propendiendo por productos de alta calidad, inocuidad y debidamente certificados en los mercados internos y externos, y promoción y estímulo buenas prácticas agropecuarias y de calidad.
- xii. Impulso a los procesos de organización de los productores y formalización y fortalecimiento de organizaciones de productores con carácter empresarial.
- xiii. Organización de alianzas productivas articuladas a los mercados regional, nacional e internacional.
- xiv. Fortalecer la articulación de los mercados de bienes de servicios en el ámbito urbano – rural.
- xv. Promover la inversión privada descentralizada que genera encadenamientos productivos.
- xvi. Integración de las estrategias de desarrollo alternativo a los planes regionales de desarrollo rural.
- Con relación al diseño de reglas de juego claras para la coordinación entre las políticas macroeconómicas y las sectoriales, esta línea de acción se orienta hacia la búsqueda de:
- i. Promover la inversión privada a través de estímulos a la actividad productiva agroindustrial y la reorientación de la inversión del Estado hacia las actividades de su competencia.
- ii. Acceso oportuno a una oferta de servicios financieros y no financieros para la producción, poscosecha, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, y reforma del sistema financiero para el sector rural que impulse el desarrollo del Banco Agropecuario como un banco de servicios financieros en las condiciones del resto de la banca, la modernización de las Cajas Rurales y Municipales; así mismo que impulse la creación del Fondo de Garantías Agropecuarias e introduzca el Seguro Agropecuario como forma de incentivar la oferta de crédito y el acceso a los pequeños productores al mercado con tasa de interés competitivas.
- iii. Estímulo a los programas de micro- financiamiento y de fomento a la pequeña y mediana empresa en áreas conexas con los territorios rurales en coordinación con PRODUCE y MINCETUR.
- iv. Fomento de los mercados de capitales y de instrumentos como
- la Bolsa Nacional agropecuaria para ampliar las alternativas de financiamiento de proyectos en el sector rural y de las opciones de financiamiento para la comercialización agropecuaria.
- v. Coordinación de la política macroeconómica y la política comercial con miras a los procesos de integración comercial como el ALCA, y MERCOSUR.
- vi. Política de protección ligada a compromisos sectoriales de transformación productiva teniendo en cuenta los impactos sociales y económicos de tales medidas; sustitución de los mecanismos de franjas de precios, compensaciones por esquema de protección de desmonte gradual, y sujeto a acuerdos transparentes en materia de mejoramiento de la competitividad, en tiempos razonables y en consonancia con los acuerdos de la OMC.



- vii. Reglas de juego claras para la inversión privada en materia de régimen contractual y empleo del presupuesto público como multiplicador de la inversión privada en el campo.

El alcance de estos objetivos implica colocar la agenda de desarrollo rural en el Consejo de Ministros, fortaleciendo su participación en los comités y grupos de trabajo dentro del Gobierno donde se comprometan acuerdos que afecten los intereses sectoriales. Particularmente importante es la decisión ministerial coordinada en función de los lineamientos de la política de desarrollo rural con relación a la determinación de los indicadores macroeconómicos, las determinaciones sobre comercio exterior y delimitamiento de la política monetaria y crediticia.

2. Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales

La aspiración a propiciar la competitividad de las regiones y promover la participación de la inversión privada precisa de la transparencia y

correcta definición de los derechos de propiedad que permitan el desarrollo de un mercado de factores con bajos costos de transacción. Para ello se proponen las siguientes actividades:

- i. Consolidación del proceso de titulación y registro de predios rurales, con especial énfasis en la Selva y en la Sierra.
- ii. Desarrollo de la capacidad de gestión de las juntas de regantes a través y reglamentación de los procesos de clarificación de derechos de propiedad del agua y de definición del régimen de tarifas.
- iii. Recomposición del minifundio mediante compra titularizada de predios y creación de fondo hipotecario para compra de tierras y condiciones crediticias de largo plazo.
- iv. Incentivos para promover el arrendamiento de tierras, especialmente en áreas de la Costa para la obtención de economías de escala en procesos productivos que a su vez permitan la aplicación de tecnologías más eficientes.

3. Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural

Es necesario promover el uso eficiente de los escasos recursos a través de una adecuada planificación para el uso de recursos de inversión en infraestructura económica y social y de la priorización del nivel de sostenibilidad de dicha infraestructura, especialmente en los niveles regionales y locales. Del mismo modo, se busca incrementar el nivel de inversión pública en infraestructura económica y social de responsabilidad del gobierno central y de los gobiernos regionales y locales, a través del fomento de la participación del sector privado y de la adecuada utilización de recursos de la cooperación internacional. Para el efecto se propone:

- i. En el marco del proceso de descentralización, desarrollar planes de infraestructura económica concertados en los distintos niveles de gobierno, como instrumentos de coordinación e integración de programas y acciones a favor del desarrollo rural, garantizando el eficiente uso de la infraestructura económica, y respetando el ordenamiento territorial.
- ii. Decisiones de la inversión descentralizadas y orientadas hacia los sectores más necesitados y aplicación extensiva del Sistema Nacional de Inversión Pública y su adecuación al medio rural.
- iii. Validación y recuperación de las infraestructuras económicas tradicionales.
- iv. Mayor control y transparencia en el uso de los recursos: a) implementando mecanismos y rendición de cuentas en los diferentes niveles de gobierno; b) promoviendo mecanismos de





4. Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo

Se trata de auspiciar el desarrollo de la base física de la inversión productiva y social de las zonas rurales de manera coordinada con las otras agencias estatales, atendiendo a una visión de desarrollo territorial, antes que a una fragmentación y atomización del gasto público. Se procurará la identificación del mercado final; el compromiso con empresas habilitadoras o comercializadoras; la transferencia de paquete tecnológico y de gerencia; y la organización de la oferta de los pequeños productores y proveedores. Para el efecto, se propone:

- | | | |
|---|--|---|
| participación y vigilancia de la población, especialmente en el nivel local. | cesiones, <i>joint-venture</i> , entre otras modalidades). | i. Dotación de centros de información y telecomunicación conectados nacionalmente y a los órganos de desarrollo rural regional. |
| v. Garantizar la vida útil de la infraestructura económica, asegurando el financiamiento de su operación y mantenimiento, así como reduciendo el riesgo de ser afectada por fenómenos naturales extremos. | x. Construcción de vías y caminos secundarios en zonas de potencial de mercado para la producción agropecuaria, a cargo de gobiernos locales, y la venta de servicios ambientales. Desarrollo y ampliación de la pequeña y mediana infraestructura de riego, con un adecuado manejo y mantenimiento con participación de los usuarios. | ii. Apoyo a la conformación de centros regionales de transformación y adecuación de productos agropecuarios, en alianza sociedad con el sector privado, las comunidades y la cooperación internacional. |
| vi. Incremento y optimización de los recursos públicos, mediante una adecuada priorización y el establecimiento de mecanismos de recuperación. | xi. Construcción de vías y caminos secundarios en zonas de potencial de mercado para la producción agropecuaria y la venta de servicios ambientales. | iii. Dotación de servicios básicos de agua, electricidad, alcantarillado y saneamiento básico en el centro rurales poblados. |
| vii. Promoción de la participación del sector privado, fomentando una política de concesiones en un marco regulatorio adecuado. | xii. Dotación de servicios básicos de agua, electricidad, alcantarillado y saneamiento básico en centros poblados rurales. | iv. Mejorar las viviendas de la población rural, reduciendo las condiciones de vulnerabilidad ante fenómenos naturales extremos. |
| viii. Captación de recursos de la cooperación internacional y su uso eficiente. | xiii. Impulso a programas de construcción y mejoramiento vivienda rural adecuada a las condiciones de las zonas agroecológicas. | v. Consolidación de un eficiente, útil y oportuno sistema nacional de información agraria y agroindustrial. |
| ix. Adecuación de distritos de riego y de suelos y fortalecimiento de los procesos de administración de los mismos, con participación de capital privado (con- | | vi. Fortalecimiento del sistema nacional de investigación, innovación y transferencia tecnológica |



en agricultura y agroindustria, con participación del sector privado y académico. Específicamente, seleccionar y priorizar las principales cadenas productivas para identificar la correspondencia con las investigaciones de INIA, principalmente en las líneas agrícola, ganadera y forestal.

- vii. Promoción de la innovación y competitividad a través de centros de investigación vinculados a productores en cadenas productivas, principalmente sobre la base de la experiencia de INCAGRO.
- viii. Fortalecimiento del servicio nacional de sanidad agraria.
- ix. Implementación de una eficiente y transparente red de mercados mayoristas a nivel nacional, que incluye centros de acopio, centros de beneficio y cadena de frío.
- x. Promoción del acceso de pequeños productores asociados a servicios de asistencia técnica apropiada a sus necesidades proporcionados por un mercado privado de empresas de asistencia técnica.

- xi. Promoción de la gestión de centros de servicios en ciudades intermedias, que puedan inducir tecnologías de punta, a bajo costo y la incorporación de las administraciones regionales y locales, productores y comunidades.
- xii. Apoyo a la conformación de centros de transformación y adecuación de productos agropecuarios, en ciudades intermedias, en alianza sociedad con el sector privado, las comunidades y la cooperación internacional
- xiii. Desarrollo y ampliación de los servicios de estandarización y certificación para la producción agropecuaria.

5. Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural

Busca fortalecer una estrategia de gestión para el manejo sostenible de los recursos naturales, lo que demanda la articulación de las estrategias de desarrollo productivo y de infraestructura a procesos de ordenamiento participativo

del territorio. Es imperativo contar con adecuadas condiciones para la inversión y acceso a los recursos naturales y biodiversidad, a través de una correcta valoración de los recursos naturales y biodiversidad en concesiones y la suficiente provisión de recursos económicos para su manejo, conservación y protección. Entre las acciones a emprender se tiene:

- i. Manejo integrado de cuencas con enfoques de gestión comunitaria.
- ii. Incremento de la productividad y producción agropecuaria con prácticas sostenibles de producción.
- iii. Uso eficiente del agua de riego con priorización de cultivos y variedades y uso de tecnologías apropiadas de riego.
- iv. Implementación de una política de control de semillas, calidad genética del ganado y protección de recursos genéticos.
- v. Reducción de la deforestación y ampliación de las áreas reforestadas.
- vi. Alto nivel de sensibilización ambiental y de identificación con el patrimonio.
- vii. Fomento de cédulas de cultivo de acuerdo al potencial y sostenibilidad de los recursos naturales existentes en las diferentes zonas geo-económicas.
- viii. Fortalecimiento de programas de desarrollo alternativo a base de la concertación con las comunidades rurales donde existan cultivos ilícitos.
- ix. Promover servicios ambientales del bosque, como aquellos derivados de la mitigación de emisiones y la captura de carbono,

- o la existencia de especies exóticas de uso medicinal e industrial, o el uso del paisaje para actividades de turismo, como parte del capital natural del país.
- x. Protección del patrimonio ambiental y cultural asentado en el mejoramiento de las capacidades y conocimientos tradicionales de las poblaciones locales.
 - xi. Desarrollo sostenible de proyectos silvo-pastoriles y agroforestales en zonas de Sierra y Selva, con énfasis en gestión de las comunidades rurales.
 - xii. Uso de tecnologías y prácticas adecuadas a través del fortalecimiento de la promoción y transferencia tecnológica y el aprovechamiento de los recursos naturales y biodiversidad, tomando en cuenta los nuevos paradigmas del mercado ambiental.
- 6. Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural**
- ii. Ejecución de proyectos de inversión orientados a la reducción de las vulnerabilidades existentes, propiciando el manejo integral de cuencas y disminución del deterioro del ambiente.
 - iii. Institucionalizar la gestión de riesgos, como estrategia clave, para reducir la ocurrencia de desastres o mitigar sus efectos, así como institucionalizar su incorporación en los procesos de planeamiento del desarrollo. Los nuevos proyectos deberán incorporar el análisis del impacto ambiental y la evaluación de riesgos frente a peligros naturales extremos y otros.
 - iv. Priorizar la disminución de la vulnerabilidad de las cuencas hidrográficas, propiciando la definición de responsabilidades de los actores ubicados en éstas, así como acuerdos para compartir los costos de las intervenciones que deban efectuarse.
 - v. Elaborar planes de ordenamiento territorial en las áreas rurales,
- estableciendo las áreas de tratamiento especial, en las cuales no se debería desarrollar actividades por su alta vulnerabilidad o se requiere de medidas específicas para reducir vulnerabilidades. Se debería dar especial énfasis en definir el uso potencial de las áreas agrícolas y las medidas para minimizar los riesgos potenciales.
- vi. Impulsar la investigación de variedades que sean más resistentes al cambio y variabilidad climática.
 - vii. Impulsar la recuperación y desarrollo de tecnologías productivas que posibiliten la reducción de vulnerabilidades.
 - viii. Impulsar investigaciones para aprovechar los aspectos positivos de los fenómenos naturales extremos.
 - ix. Mejorar el acceso a información oportuna y confiable sobre los probables peligros que se pueden generar, a efectos de que la

Tiene como objeto diseñar e implementar un sistema integral de prevención y mitigación de vulnerabilidades en la producción e infraestructura rural ante peligros asociados a fenómenos naturales extremos, asegurando, asimismo, la pronta rehabilitación de la infraestructura, así como la no reproducción de las vulnerabilidades en su reconstrucción; estableciendo como primera prioridad el impacto social de las acciones. Para tal efecto se propone lo siguiente:

- i. Evaluación de las vulnerabilidades existentes frente a fenómenos naturales extremos en el sector agrario y en la población rural, con la participación de los principales actores.





población y productores adopten las medidas necesarias para reducir los daños.

- x. Impulsar el desarrollo de estudios sistematizados y de investigación para el conocimiento del cambio y de la variabilidad climática en el país.
- xi. Establecer planes de contingencia para afrontar los posibles desastres, con participación de todos los actores involucrados; se deberá garantizar la pronta rehabilitación de los servicios básicos y el restablecimiento de las condiciones mínimas para el desarrollo de las actividades productivas.

7. Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo

La promoción social del individuo, de su desarrollo integral está en el centro de cualquier política pública que pretenda la búsqueda de la equidad y de la justicia social. En un país de acentuada diversidad cultural y en la perspectiva de afirmar dicha riqueza, resulta fundamental, poner de relieve la existencia de un fuerte acervo cul-

tural que se nutre de un rico pasado prehispánico y colonial. Evaluar seriamente de que manera dicho patrimonio cultural es susceptible de convertirse en un motor y una palanca para dinamizar el desarrollo y la potenciación del capital social del país, lo que constituye un importante desafío y posiblemente una fuente para encontrar soluciones creativas basadas en la experiencia histórica. Al logro de este objetivo se puede contribuir con acciones como:

- i. Garantizar el desarrollo y provisión de un sistema educativo en el medio rural, que ofrezca sus servicios en forma eficiente, con calidad y en condiciones de equidad, y en el que participen activamente los niños y niñas y jóvenes en edad escolar, sus familias y la sociedad en general, sin ningún tipo de discriminación por cuestiones económicas, sociales o culturales.
- ii. Disminución de los índices de analfabetismo, especialmente en zonas de la Sierra y la Costa, guardando las características culturales de los grupos étnicos (lengua);

iii. Fortalecimiento de la formación técnica y empresarial de los jóvenes, orientada a la generación de capacidades para el empleo rural.

iv. Desarrollo de una cultura exportadora para viabilizar recursos y aprovechar las potencialidades de cada región.

v. Ejecución de programas de capacitación en turismo para funcionarios de los gobiernos regionales, locales, emprendedores de negocios, y pequeños y medianos empresarios.

vi. Rehabilitación y compensación efectiva a las comunidades víctimas de la violencia política a través de la creación de fondos de solidaridad con aportes del sector público y privado.

vii. Recuperación, generación y valoración de usos, conocimientos, prácticas y tecnologías tradicionales.

viii. Fortalecimiento de la organización y capacidad de gestión de la sociedad rural a través de la generación de relaciones de confianza y fuertes vínculos entre los grupos de productores rurales, la empresa privada y el sector financiero.

8. Promover la inclusión social

Pretende la incorporación de los grupos sociales secularmente excluidos de las opciones del desarrollo a los procesos de planeación, acceso y disfrute de los recursos productivos que tienen asiento en los territorios rurales. Para ello se necesita de iniciativas en los siguientes órdenes:

- i. Promoción de una activa participación de la población rural en la gestión del desarrollo.

- ii Promoción de proyectos e iniciativas de la juventud rural.
- iii Priorización de iniciativas orientadas a mujeres rurales cabezas de hogar.
- iv Ampliación de cobertura en salud y seguridad social a la población rural de escasos recursos.
- v Protección y valoración de las etnias y sus patrimonios y desarrollo de programas especiales para el fomento de la lengua nativa y la medicina natural.
- vi Garantía de seguridad alimentaria y condiciones de nutrición para grupos vulnerables rurales.

América Latina están canalizando sus recursos técnicos, humanos y financieros a través de la cadena municipal para el suministro de servicios para el sector agropecuario, cuyas modalidades varían de país a país.

En el país, se advierte como uno de los desafíos más importantes en la actual fase del desarrollo de la descentralización y de los mecanismos de participación y control establecidos en la nueva ley de regionalización y descentralización. Para abordar dicho proceso se propone realizar lo siguiente:

- i Fortalecimiento de la capacidad de gestión en las distintas organizaciones en el ámbito rural, que, a su vez, comprende: (i) implementar el Centro de

Planeamiento Estratégico, que garantice una adecuada planificación, monitoreo y evaluación de la política de desarrollo rural; (ii) introducir sistemas de evaluación y seguimiento de las políticas para propender por el mejoramiento de la eficiencia del gasto público a través de considerar el impacto de las políticas públicas; (iii) mejorar los niveles del capital social de los agentes del medio rural; (iv) mejorar la asociatividad y superar la informalidad; (v) promover y facilitar la formación de organizaciones para mejorar el nivel de competencia en el medio rural; (vi) mejorar las condiciones para el desarrollo institucional en el medio rural: Ley de Servicio Civil, incentivos salariales para el

9. Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural

Se busca fortalecer a las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil a través de la promoción de la participación de los usuarios en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las intervenciones en el sector rural, la potenciación de las capacidades y enfoques de gestión pública, la regulación del ejercicio de la autoridad pública. Se promoverá un enfoque intercultural y el reconocimiento, credibilidad, legitimidad y representatividad de las organizaciones del medio rural.

En el contexto del proceso de descentralización, las municipalidades pueden desempeñar un papel altamente significativo en la promoción de un desarrollo sostenible y equitativo. Por esa razón, los ministerios de agricultura y otras entidades relacionadas con el desarrollo rural en un importante número de países de



medio rural, servicios de información educativa en ciudades intermedias, adaptación de la curricula universitaria y tecnología a las condiciones del medio rural, y (vii) mejorar el nivel de capital humano en las organizaciones públicas, privadas y sociedad civil en el medio rural.

- ii Lograr un posicionamiento de las organizaciones del medio rural, que comprende: (i) fortalecer y reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, y (ii) reforzar el proceso de formulación de planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo en los Gobiernos Locales.
- iii Eficiencia en el estado para socializar las normas y políticas, que comprende: (i) mayor difusión de normas y políticas, que afectan el desarrollo rural; (ii) mejorar la concertación, participación y transparencia en el desarrollo de normas y políticas para el medio

rural, y (iii) diseño de incentivos para la participación organizada de las comunidades rurales en las instancias de decisión político-administrativas locales y regionales, así como en las alianzas con los sectores productivos empresariales.

- iv Participación de niveles descentralizados de gobierno y de la sociedad civil local en la formulación de normas y políticas, que comprende: (i) promover la movilización para la participación de las organizaciones locales en sus Gobiernos Regionales y Locales; (ii) mayor participación de los órganos subnacionales en el desarrollo de políticas y normas de carácter nacionales, así como el reforzamiento de sus capacidades normativas para la adecuación de políticas y normas nacionales a su realidad; (iii) mejorar la coordinación del nivel central con los órganos subnacionales, en la formulación de políticas y desarrollo de normatividades; (iv) definición de acuerdos de competitividad nacional y regional.



IV. LA RUTA OPERATIVA PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

Es claro que el carácter de esta propuesta es servir de guía de una discusión que deberá asumir el Gobierno orientada a despertar el interés de los diferentes actores del sector rural para la introducción y consolidación de instrumentos de política. La visión de la política se proyecta en un horizonte de 15 años, lapso en que, de manera consistente y descentralizada, se avance en el desarrollo de una política de Estado. Significa ello que más allá de los cambios de gobierno, se mantengan los acuerdos que se vayan concertando nacionalmente hacia un sector rural sin pobreza, sostenible y soporte de un modelo de desarrollo equilibrado y justo.

Muchas de las propuestas aquí contenidas han sido reiteradas y levantadas desde diferentes escenarios como la academia, las ONGs, las agencias de Cooperación Internacional y desde la institucionalidad del sector público. Lo que se deriva de este documento como tarea inmediata es su discusión en diferentes foros, con la vinculación de los gremios, asociaciones de productores, las universidades, los gobiernos regionales, en búsqueda de consensos que se puedan materializar en acciones de política y orientación para las prioridades de inversión pública y de la ayuda externa.

Como propuestas operativas inmediatas para echar a andar la estrategia se proponen las siguientes medidas de corto plazo:

- Fortalecimiento del Comité Técnico Social, a nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros para que comprometa la intervención directa de los despachos ministeriales y someta a la Estrategia a un cuidadoso seguimiento de sus propuestas y de realizaciones. Dentro de este Comité se propone conformar un grupo de trabajo sobre la Estrategia de Desarrollo Rural que es-

tablezca permanente coordinación con los grupos de trabajo de Superación de la Pobreza y Seguridad Alimentaria.

- Presentación por parte del Comité Técnico Social, hacia mediados del 2004, de una propuesta de política de Desarrollo Rural concertada con el sector público y el sector privado y definición de acciones de corto y mediano plazo para el desarrollo de la estrategia.
- Esta estrategia deberá identificar su temporalidad de las mismas; priorizar en el corto, mediano y largo plazo los lineamientos estratégicos, identificando su interrelación con las estrategias de seguridad alimentaria; superación de la pobreza, y competitividad; cuantificar y diseñar el plan de acción para llevar a cabo su implementación, e identificar los roles que deben cumplir los sectores en el ámbito del desarrollo rural.
- Concertación y presentación de iniciativas de política de desarrollo rural para la consideración de las agencias de cooperación Internacional, incentivando la aplicación eficiente de los recursos técnicos y financieros ofertados.

- Realización de eventos regionales, contando con la presencia de los actores sociales, la academia, los gremios económicos, para discusión de la Estrategia, la identificación de iniciativas prioritarias de la política rural y su posicionamiento en la agenda política nacional y de las presidencias regionales.
- Ajuste y desarrollo de la estrategia de descentralización gradual 2002-2006, de las competencias y atribuciones sectoriales en materia de desarrollo rural. Muchas de las sugerencias emanadas del Comité Técnico Social servirían para ser incorporadas en la aplicación práctica de los lineamientos de transferencia de competencias. Esta actividad podría empezar a operar en el primer semestre de 2004 con la transferencia gradual de competencias de proyectos transferibles en el corto plazo hacia las regiones.

En el mediano plazo, se pretende apuntalar el proceso de descentralización con la continuación del proceso de transferencia de competencias en gestión a los gobiernos regionales, la concertación de los planes de ordenamiento territorial participativo, el fortalecimiento de las capacidades de gestión en las regiones y el seguimiento del desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Rural.

ANEXO

Bases Conceptuales para la Formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural

El siguiente texto es parte del documento "Hacia un nuevo trato social con la sociedad rural en el Perú", preparado mediante Asesoría de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ, el mismo que contiene los elementos conceptuales que sirvieron como base para el debate preliminar a la propuesta de Estrategia Nacional de Desarrollo Rural que hoy se publica.



• MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

El tema de lo rural como objeto de estudio y de la política pública ha venido posicionándose de manera importante en los escenarios internacionales luego de casi una década de esfuerzos centrados de manera particular, en la modernización de las prácticas agropecuarias realizadas por millones de familias campesinas en los países en desarrollo.



La revaloración de lo rural como un concepto integral, ligado al territorio y a los campos de actividad física y espiritual de sus habitantes, permite la cabida de enfoques de desarrollo pensados no solamente en función del crecimiento cuantitativo del producto, si no más bien orientados hacia la calidad de lo que se produce, el crecimiento de las capacidades humanas, la sostenibilidad de los recursos naturales, y la inclusión y la justicia sociales. Es dentro de este paradigma que se diseña la política de desarrollo rural sostenible, soportada en el marco de relaciones entre lo global y lo local, determinada por la sinergia entre los espacios urbanos y rurales, orientada hacia la superación de los problemas seculares de la pobreza y de la exclusión que afecta a vastas capas de la población; y encaminada al manejo adecuado de los recursos naturales.



• LA GLOBALIZACIÓN Y EL SECTOR RURAL

Dentro de las discusiones que ha traído consigo el proceso de globalización en el mundo, se destaca la "revaloración" que se viene haciendo desde una perspectiva socio-económica, cultural y política de los espacios rurales, entendidos más allá de la simple provisión de alimentos, de materias primas y de mano de obra no calificada y barata para los asentamientos urbanos. La revaloración de lo rural se expresa en la importancia que hoy se le otorgan a las múltiples funciones que desempeñan las sociedades rurales en el mundo, y que hoy se declaran vitales para la calidad de vida de los habitantes urbanos. Las posibilidades de acceso de estos últimos a fuentes de agua potable, a aire puro, a sitios descanso y ocio, la preservación de la diversidad de los sistemas de vida, la preservación de los valores y sentimientos en los que se fundan los elementos de pertenencia a una nación, hacen parte de la oferta de servicios ambientales, económicos y culturales que provienen de los espacios rurales. Tal gama de servicios desde luego incumbe no solamente a los habitantes del país en particular, si no que, como en el caso de la oferta

ANEXO

ambiental y cultural del Perú, afectan a millones de personas en el planeta si se tiene en cuenta la función estratégica de la Región Amazónica y de los patrimonios culturales declarados herencia histórica de la humanidad.

El ingreso en un mundo cada vez más orientado hacia la globalización implica de otra parte, en lo económico, una definición sobre las posibilidades de participación de los actores productivos rurales, en las oportunidades y nuevas demandas que plantean los circuitos económicos internacionales. Es evidente que las tendencias de los mercados de los productos de origen agropecuario, frescos y procesados, vienen transformándose rápidamente en el mundo. Los cambios de las reglas de juego internacional para el intercambio comercial cada vez más a favor de la eliminación de la protección y las barreras de todo tipo que se oponen al mercado libre; la operación de los mercados bajo mecanismos institucionales nuevos como las bolsas agropecuarias y mercado de futuros; la creciente inclinación de los consumidores por conceptos de calidad nuevos fundada en la preferencia por productos limpios u orgánicos, son expresiones del nuevo contexto en el que los sectores productivos agrícolas, pecuarios y agroindustriales, deberán operar en el futuro inmediato.

• LA NUEVA RURALIDAD Y EL DESARROLLO DE LAS REGIONES

La racionalidad tradicional de las regiones geográficas como base de las jurisdicciones políticas está siendo rápidamente desplazada por una nueva lógica económica, por lo cual hoy el concepto de aglomeración regional describe los patrones económicos contemporáneos en forma más precisa que los tradicionales límites políticos.

La economía global ha impulsado la síntesis de regiones económicas que se extienden de facto a través de múltiples jurisdicciones políticas y esta tendencia ha producido, y crecientemente requerirá, nuevas formas de colaboración entre distritos, provincias y ciudades intermedias o grandes. El punto central es que la racionalidad regional está cambiando. Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de región se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica, al cambio en la red de transporte y a la globalización. Esto obliga a pensar de nuevo la idea de región, volver a lo fundamental, pero sin la pretensión de reestablecer categorías que no correspondan a las relaciones dinámicas. Tres conceptos fuertemente ligados a la definición práctica de regiones, y por tanto, a los intentos de regionalización, han sido: la correspondencia administrativa, la fricción del espacio y la contigüidad. Estos tres conceptos aparecen hoy separados por el surgimiento de nuevos enfoques de región, sustentados en el conocimiento y la comunicación, gracias al influjo de relaciones económicas de tipo endógeno, al tejido de instituciones espontáneas y a la descentralización de las entidades públicas y privadas. Factores estos que han tenido una causa inmediata en la reducción de los costos de transporte (terrestres, aéreos y marítimos) y el acercamiento por la facilidad de comunicaciones.

ANEXO

Con el conocimiento y la información organizados alrededor de objetivos comunes, inclusive regiones muy lejanas entre sí son ahora económicamente viables. En realidad los verdaderos éxitos, sin precedentes de los últimos 30 años, han sido regiones surgidas de las interrelaciones económicas y sociales elegidas por el recurso humano. El territorio organizado se plantea como una estructura sistémica y sus dos características más importantes son precisamente su complejidad y su estado final. La complejidad se refiere a:

- La variedad de estructuras económicas y sociales que es posible impulsar al interior de la región;
- Los diferentes niveles de jerarquía a través de los cuales se establecen los mecanismos de retroalimentación y control de dicho sistema;
- Las articulaciones interdependientes, no lineales presentes en el sistema. Siendo el territorio organizado un sistema dinámico, su estado final equivale a la maximización de la sinergia que se alcance en todos los actores que toman la decisión de compartir un territorio rentable para todos.

La complejidad de un territorio organizado, visto como estructura sistémica, se caracteriza por las relaciones de interdependencia al interior y por el bajo nivel de cerramiento entre su micro regiones y provincias. Así las cosas, la región, antes que definirse desde una perspectiva estrictamente geográfica o territorial, se considera como una institución dinámica, en permanente cambio en consonancia con las modificaciones endógenas de sus componentes (demografía, movilidad poblacional, conocimiento, información, comunicación, mercado, etc.

En otro plano, la cultura y la identidad, asociadas al territorio, hoy se revitalizan, no solo como valores intrínsecos, sino como valores de competitividad regional. Los territorios organizados son los nuevos actores de la competencia internacional por capital, tecnología y nichos de mercado. Tales territorios deben proyectarse a sí mismos como unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada, capaz de ofrecer imagen corporativa en el mejor sentido del término. Esto resulta posible solo si la región es capaz de generar un proyecto socialmente concertado de región, que no es otra cosa que un verdadero proyecto generador de acuerdos y consecuencias en lo económico y social. Desde luego, ello no será posible si tal proyecto no se acompaña y articula con un proyecto cultural y social que genere o refuerce la identidad de la comunidad con su propio hábitat regional.

La adecuada combinación del potencial interior con las oportunidades exteriores, clave del desarrollo regional exitoso, se basa en la calidad de la promoción y de los proyectos de región, en tanto el capital financiero y las empresas modernas sigan considerando el entorno territorial como un factor estratégico para su localización. La flexibilidad, la elasticidad, la simetría de información e intereses, la democracia, son requisitos indispensables de toda región moderna, en cuanto ellos son factores facilitadores de la entrada y salida de redes con velocidad y oportunidad.

ANEXO

Un paso en esa dirección son las regiones organizadas alrededor de grandes proyectos que se concretan en contratos de desarrollo. La región es un espacio suficientemente amplio para permitir la diversificación y la complementariedad de actividades económicas, de tal manera que ofrezca posibilidades para un desarrollo endógeno y autosostenido, con un claro potencial de generación de valor agregado. Dentro de cada región es posible identificar zonas relativamente homogéneas, que llamamos microregiones y que presentan un potencial de desarrollo especializado. El gran proyecto regional busca desarrollar complejos agroindustriales, los cuales integran subproyectos modulares por microregiones donde se realizan las actividades que se complementan y apoyan mutuamente al nivel de región.

La flexibilidad de las regiones se refiere a las condiciones estructurales que les permite adaptarse al entorno, ya sea aplicando elementos exógenos, o bien adecuando su tamaño a las condiciones del medio. Estas dos características se contraponen a la rigidez de las estructuras regionales de la actualidad.

La región, es una red temporal de compañías independientes, o de alianzas voluntarias de distritos, o de provincias, ligadas por intereses de desarrollo, tecnología, cultura, e información, que les permiten compartir habilidades, conocimientos, costos y acceso a los mercados de bienes y servicios.

Los requerimientos claves para la cooperación productiva comprenden, por tanto, de una serie de criterios básicos en la conformación de regiones:

- La tecnología y las redes de información regional permiten que los productores asociados y empresarios alejados en distancia se unan y trabajen al unísono de principio a fin en una cadena racional de negocios;
- La optimización de competencias, donde cada actor, sea comunidad, empresa privada o pública, aporta su habilidad a una organización de más amplia cobertura. Todas las funciones y procesos pueden alcanzar un buen nivel de competitividad, algo que ninguna de las partes que comparten un territorio puede lograr sola.
- La idea de contrato, en vez de un rígido marco de Ley, enfatiza el sentido de la oportunidad: las regiones serán menos permanentes, menos formales y tendrán un mejor sentido de la oportunidad. La organización regional crea capacidad de negociación a los habitantes, para que estos colaboren a fin de aprovechar una oportunidad específica ofrecida por el mercado,
- Confianza: estas relaciones obligan a los participantes a depender mucho más unos de otros y exigen un mayor nivel de confianza y de simetría en las relaciones; también exige compartir el sentido de destino conjunto, lo cual significa que el destino de cada actor depende del otro;

ANEXO

- Ausencia de fronteras, este nuevo modelo corporativo redefine las fronteras tradicionales geográficas, las cambia por las de jurisdicción empresarial y de zonificación con visión institucional. La mayor cooperación entre competidores, proveedores y clientes va articulando regiones circunvecinas.

La intensificación de la competencia derivada de la integración mundial, con los efectos de la transición demográfica, de la creciente urbanización, de los consiguientes cambios en los hábitos de consumo, ha creado el reto de diseñar proyectos y negocios que superen la producción primaria aislada, para dar paso a circuitos económicos que contengan procesos amplios de agregación de valor caracterizados por la diversificación de alternativas en empleo e ingresos (corredores económicos).

Es urgente pensar en una estructura agroindustrial encadenada que sea económica, social y políticamente eficiente.

- **EL CONCEPTO DE MICRO- REGIÓN**

Las externalidades de la actividad agropecuaria son muy altas ya que, más allá de su aporte al producto, son responsables de impulsar y liderar dimensiones tan importantes como la apropiación del espacio, la creación de tejido social, la construcción de asentamientos humanos, la definición de una estructura urbana y regional, la formación de cultura, la apropiación de la oferta ambiental y el desarrollo de institucionalidad económica, política y social.

Esa estructura multisectorial debe ser flexible, "a la medida" de lugares y momentos, y tal que facilite la articulación de intereses de los pequeños, los medianos y los grandes propietarios, empresarios y campesinos, basada en los principios generales de la cooperación. Es una estructura que debe permitir la construcción de confianza y capital social al estilo de la que se encuentra en países desarrollados; el incentivo al ahorro, la inversión, y la integración agroindustrial; Facilitar la comercialización, el desarrollo institucional y tecnológico; estimular la formación de sistemas articulados de producción de pequeños, medianos y grandes que usen la misma tecnología para mercados iguales o diferenciados, donde hay una prestación mutua de servicios, con riesgo y éxito compartido entre los actores participantes.

Con estos argumentos surge entonces "la micro-región" como la unidad programática donde el desarrollo agropecuario se vincula profundamente a las realidades territoriales, regionales y provinciales, antes que a formalidades decretadas unilateralmente por agentes públicos. Esta unidad geográfica permitirá modificar la jerarquía de las relaciones con la idea de que la visión estratégica surja desde lo local-regional y la institucionalidad sea mixta, conformada por un equilibrio entre las comunidades, el sector privado y el sector público conocedor de las realidades. Así los proyectos responderán al planteamiento de

ANEXO

los actores que van a operar las inversiones, y las metodologías públicas serán flexibles "a la medida" de Asociaciones de Distritos, Provincias o de Regiones, y al nivel de su problemática.

En consecuencia, debe procurarse una mayor integralidad en las políticas que afecten estos espacios reduciendo el énfasis en las visiones sectoriales y fortaleciendo las territoriales, bajo criterios de aprovechamiento de la diversidad que les es propia. En cualquiera de los casos para la definición de una "Micro-región" primará, más que la similitud en su problemática, la afinidad en la imagen objetivo de su desarrollo rural.

• LAS NUEVAS REGLAS DE JUEGO Y ACTORES DEL DESARROLLO RURAL

Las señales orientadoras emitidas desde diferentes ángulos y los esfuerzos por modernizar el sector rural peruano, han inducido un alto grado de segmentación de agentes públicos, privados y comunitarios. Unos se vincularon en forma aislada, intentando potenciar sus ventajas comparativas con amplia diversificación, y otros en forma conjunta, pero con asimetrías de información y capacidad de comprensión sobre los desafíos de un entorno de permanente incertidumbre, con mercados y economías en constante evolución. La pugna por las estrechas oportunidades hizo esta polaridad supremamente conflictiva, en unos mercados internos donde las actividades se llevan a cabo por individuos o empresas aislados que aún incurren en altos costos de transacción por la desconfianza y falta de sinergia entre los actores que intervienen en la cadena de agregación de valor.

El modelo de descentralización asumido por el Estado no fue la excepción, pues cada vez son más sentidas las fronteras Regionales, Provinciales, y Municipales. La prueba preocupante es la carencia de acompañamiento y solidaridad en las zonas de intersección de algunas regiones y provincias, que resultan marginados por su ubicación geográfica en la periferia de los centros de decisión.

La asignación de recursos públicos de manera dispersa y sin articulación a planes productivos o sociales de consenso local o regional, eleva el costo de su aplicación y no resuelve los problemas gruesos del desarrollo rural, conduciendo a una indiscriminada demanda de inversiones por todos los grupos de presión locales, situación que conduce al despilfarro y a la desordenada aplicación de los fondos estatales.

Un proceso como el descrito requiere del marco institucional adecuado que se oriente hacia la coordinación de todos los actores, públicos y privados, involucrados en el desarrollo rural, expresado de otra manera, la cooperación comunidad-público-privada es el eje de la nueva institucionalidad del sector rural, lo cual implica empezar a construir puentes que permitan generar formas de cooperación que encadenen a los productores, a los oferentes de tecnología, asistencia técnica y conocimiento, a los productores de servicios, y también al Estado en su condición de ente expresión del interés colectivo. Su propósito es buscar la competitividad del sector rural a lo largo de los encadenamientos productivos, una actitud ética frente al medio ambiente y la justicia social.

ANEXO

La conformación de una nueva institucionalidad en el sector pasa entonces por la redefinición del papel del Estado como promotor del desarrollo, ya no en su papel todopoderoso de operador de todos los instrumentos y herramientas de política, sino en el de generar y promover relaciones entre todos los agentes y organizaciones rurales con el fin de incentivar, dentro de las micro-regiones y articuladas a las regiones, la competitividad económica, la equidad en lo social y la democracia en lo político.

Las bondades del sistema propuesto dependen en buena medida de la actitud asumida por los representantes de la cosa pública. El riesgo de la ineficiencia en la gestión administrativa estatal se suma a la serie de elementos críticos que afectan el entorno de cada empresa y que se constituyen en trabas insostenibles que dificultan el comercio y, por lo tanto, la dinámica de los ciclos de los grandes capitales nacionales y transnacionales.

Surge así este nuevo enfoque de las relaciones políticas, económicas y comerciales, donde el gran supuesto, implícito algunas veces y explícito en otras, es que las señales del mercado emitidas por los consumidores poseen la solidez suficiente para enrutar las economías de regiones y micro-regiones seleccionadas, hacia una convergencia de intercambio libre que beneficie a todos los participantes. Naturalmente que una de las premisas para lograr el "éxito esperado", es la llamada maximización de competencias. Hay que ubicar el Estado en un plano de cierto protagonismo, que garantice el orden, la infraestructura y la eficiencia institucional mínimos necesarios para el acomodo de las fuerzas económicas. Se debe cambiar radicalmente la política de oferta sectorial pública encaminándola hacia una asignación del gasto público que privilegie el desarrollo agropecuario endógeno de micro regiones rurales, cuya base es la propuesta regional. Por su parte, las comunidades son responsables de la transparencia en la selección de los beneficiarios de la política, de la eficiencia en el uso de los factores y del aporte en dinero o especie para la búsqueda de las soluciones. Completan la rueda del desarrollo las empresas privadas encargadas de transferir conocimiento e información, investigar mercados y orientar la evolución tecnológica que cada micro-región buscará con el objetivo de crear sus ventajas para afrontar competidores.

Como conclusión, tenemos que la institucionalidad toma forma de triangulaciones comunidad-privados-públicos, cuyo punto de partida se enfocará hacia el sector agroindustrial que se ha convertido en el núcleo del sistema agroalimentario y de las decisiones de inversión en el mismo. Los conglomerados agroindustriales orientarán las decisiones sobre el tipo de productos, de productores, las tecnologías, los empaques, el tipo de servicios que requiere la agricultura, las formas de organización empresarial, obedeciendo a las decisiones de los consumidores y no de los productores.

Todo está dinamizado por la demanda que también se está modificando hacia el consumo de productos cada vez más elaborados y con mayor valor agregado, de mejor calidad y presentación. Los análisis señalan que si bien el avance de la globalización implica una creciente integración del país a la economía mundial, al mismo tiempo implica una

ANEXO

revalorización progresiva de los espacios económicos internos, ya que los procesos competitivos dependen de factores altamente localizados, o mejor, anclados profundamente en la base territorial. Es decir, que el desarrollo coherente, viable y posible, dependerá cada vez más de los acuerdos o alianzas estratégicas que se consoliden, desde sus fortalezas, entre las asociaciones de Distritos y Provincias y entre las regiones, hasta construir circuitos interdependientes, con economías por aglomeración, eficientes reglas de juego que reporten ganancias y negocios que garanticen a mediano plazo la creación de ventajas competitivas para afrontar con éxito mercados globalizados.

Para el éxito de las estrategias que busquen nuevas oportunidades de mercado y de producción, es esencial que las instituciones regionales, las cámaras de comercio, los industriales y la comunidad tomen conciencia de la urgencia de replantear la planeación bajo principios de integralidad en la discusión y el análisis, de descentralización y de amplia participación de todos los actores públicos, privados y la comunidad interesada.

Dentro de los propósitos, está el de recuperar los esfuerzos públicos y privados que en diferentes épocas se han realizado para impulsar programas de impacto sobre la pobreza, el empleo, y las opciones de progreso, los cuales han tenido la tendencia de apuntar toda la energía a lugares comunes, preservando las relaciones de los agentes y su escala de valores.

Estos intentos han sido insuficientes, por cuanto se limitaron a identificar las características específicas de acuerdos o contratos de compra-venta de bienes o servicios, segmentados o circunscritos a la operación coyuntural, bajo el supuesto de que todas las variables del entorno político y socioeconómico convergen automáticamente en la misma dirección.

Es importante corregir el sesgo de los programas y proyectos tradicionales, que reducen por esta vía el problema de la pobreza a un problema de uso o dotación de un factor y/ o de la oferta aislada de productos agropecuarios. Los propios conceptos de descentralización, participación comunitaria, productividad y eficiencia se han restringido, en las formulaciones de proyectos, a los problemas de disponibilidad de un factor, como la tierra, a inversiones de adecuación, a alivios en tasas de intereses, o al suministro de maquinaria, sin profundizar en la visión holística del cambio estructural que se busca.

En consecuencia, debe procurarse una mayor integralidad en las políticas que afecten estos espacios reduciendo las visiones sectoriales y fortaleciendo las territoriales, bajo criterios de aprovechamiento de la diversidad que les es propia.

En conclusión, se debe buscar potenciar los espacios económicos de las actividades rurales hasta organizar conglomerados, con instrumentos como mapas de ordenamiento territorial desagregados con variables geoeconómicas y geopolíticas, para avanzar en el diseño de regiones y micro-regiones rurales viables, acompañados de planes específicos

ANEXO

de negocios por áreas, con sistemas microeconómicos evaluados desde todo punto de vista, que sirvan de portafolio en la tarea de interesar a compañías e inversionistas con perfiles viables. Se debe buscar la mayor concordancia con los Planes Regionales y Municipales de Desarrollo Rural, con el ordenamiento territorial concertado, con la evaluación y el mejor uso del suelo rural y sus relaciones con la zona urbana.

• DESARROLLO RURAL Y POBREZA

Hoy es claramente reconocido que los hogares rurales para superar su condición de pobreza se cuentan con opciones en los siguientes sentidos: el desarrollo agrícola, la vía del desarrollo rural no agrícola, la migración y la aplicación de Fondos de Solidaridad Social (De Janvry, Sadoulet, 2000 y Echevarría 2000) para casos de alta vulnerabilidad económica y social. Tales opciones cobran sentido en la medida en que confluyan vinculadas al enfoque de crecimiento regional que se expuso líneas atrás. La transformación productiva del territorio que se produzca por las acciones de desarrollo rural dirigidas hacia los núcleos pobres, está íntimamente ligada con las posibilidades de superación sostenida, viable de las condiciones de exclusión de la población rural.

La perspectiva productiva agrícola es una opción para los pobres rurales siempre y cuando estos logren articularse a mercados de productos diferenciados que permitan la agregación de valor, que no demanden economías de escala, que posean consumidores dispuestos a pagar un mayor valor por las cualidades de los productos y que valoricen adecuadamente la mano de obra de las familias rurales. Procesos desarrollados en esfera de la horticultura (frutas y hortalizas), la oferta de productos orgánicos certificados con destino a nichos de mercado específicos, se pueden mencionar como ejemplos de alternativas productivas agropecuarias en las que los pobres del campo pueden ingresar. Implica esto las articulaciones de los núcleos de productores pequeños y medianos con productores grandes, allí donde sea eso posible, la ocurrencia de relaciones con sectores económicos de la industria y el comercio de las áreas urbanas a través del encadenamiento productivo y la formalización de las transacciones, bajo regímenes contractuales transparentes.

La opción de las actividades rurales no agrícolas ya es una tendencia que se evidencia en el campo latinoamericano. La generación de empleo productivo, en zonas rurales en cuyas vecindades se desarrollan actividades urbanas altamente dinámicas se perfila como soluciones reales para complementación del ingreso parcelario y ocupación eficiente de los excedentes de mano de obra rurales. Desarrollo de actividades en áreas como los servicios, las obras públicas, el turismo, la microempresa de transformación, etc., obrando en sinergia con sectores urbanos que operen como inductores del cambio técnico, podrán garantizar viabilidad de los proyectos locales de desarrollo productivo pero especialmente su sostenibilidad.

ANEXO

La migración se presenta hoy en día como una de las opciones que tienen los habitantes rurales para salir del pantano de la pobreza. La función que cumplen los emigrantes en materia de transferencias de recursos desde más allá de las fronteras nacionales y desde las ciudades, hacia los territorios rurales, viene siendo altamente reconocida como una fuente importante de recursos para la subsistencia de grupos de la tercera edad e infantil residentes en las zonas rurales y también como una forma de disminuir la presión sobre las bases de recursos naturales en regiones donde predominan el minifundio, o donde se presentan suelos de baja fertilidad, escasez de agua y alta incidencia de riesgos derivados de cambios climáticos y fenómenos naturales. La característica básica a tener aquí en cuenta es, cómo la política de desarrollo rural se orienta a la formación de capital humano que permita un tránsito del emigrante en condiciones dignas, física y espiritualmente, hacia los sitios de llegada. Significa lo anterior establecer de manera creativa medidas en los espacios locales que coadyuven a este propósito.

• EL ENFOQUE DE GENERO EN EL DESARROLLO RURAL

Un capítulo importante de las discusiones sobre el desarrollo realizadas a nivel internacional en las dos últimas décadas ha sido el de las exclusiones y desventajas sociales de ciertos grupos en la sociedad como las etnias indígenas, las comunidades negras, grupos de mujeres y de jóvenes. Dichas exclusiones y desventajas se reconoce han sido generadoras de pobreza, no solo material y económica, sino además la carencia de opciones y oportunidades de estos grupos para participar en las decisiones políticas de los Estados.

La inclusión de la perspectiva de género en las políticas del desarrollo ha permitido comprender que los procesos de desarrollo tiene diferente grado de afectación sobre los distintos grupos de la población y por tanto el óptimo aprovechamiento de los recursos del desarrollo dependerá de las posibilidades que los grupos sociales mencionados tengan para acceder a la información, la participación, la educación y el poder.

En el sector rural de los países en desarrollo las políticas de desarrollo rural han tratado de introducir el concepto de equidad de género entendido como la distribución "justa" de recursos y beneficios entre mujeres y hombres de acuerdo con el marco de condiciones y valores culturales. El balance que se ha hecho de esta política deja entrever todavía un sesgo marcadamente orientado más hacia las necesidades prácticas de género que hacia las necesidades denominadas estructurales, es decir hacia aquellas que cuestionan la situación de subordinación de los grupos sociales rurales en exclusión o desventaja (especialmente mujeres, jóvenes, ancianos, indígenas y negros) y que son resultado de las decisiones en materia de ejercicio del poder. Por ejemplo, las actividades relacionadas con el ingreso de estos grupos, en su mayoría habitantes de los territorios rurales, a la propiedad de la tierra, a los recursos productivos (capital, financiamiento, recursos naturales), el incremento de su participación en las decisiones políticas a nivel local y regional, la igualdad de oportunidades en el empleo, muestran un considerable déficit en cuanto el énfasis puesto por las políticas de desarrollo rural.

ANEXO

Queda pendiente entonces en la agenda de desarrollo rural la articulación del enfoque de género especialmente en los procesos de planeación del desarrollo que conduzcan a la creación de condiciones para la ampliación de las oportunidades y de las capacidades de todos los grupos sociales en el campo y que además conduzca a replantear las relaciones entre estos y el entorno ecológico. Supone ello, que además de incluir en la agenda de desarrollo rural el tema de la sostenibilidad económica y productiva de las mujeres y de los grupos más vulnerables a nivel social, se pueda estimular la participación de estos en la toma de decisiones mediante la concertación y la negociación de los intereses entre grupos.

Sugiere también transformaciones en los sistemas de información de tal manera que se puedan identificar claramente las tendencias y necesidades de los grupos en específico; y a nivel de las agencias del Estado, demanda sobre todo cambios en los enfoques metodológicos de la planeación de tal forma que la diversidad predominante en los espacios rurales se refleje en los esfuerzos por afectar la situación de inequidad social y de género.

• LOS DILEMAS AMBIENTALES Y LA NUEVA RURALIDAD

En la percepción de la nueva ruralidad, el complejo de problemas relacionado con el desarrollo, la pobreza, la equidad y los problemas ambientales, ocupa un papel preponderante en el diseño de una estrategia integral de la política pública. El conjunto de problemas de índole ambiental que azota las comunidades rurales, lejos de ser concebido como un conjunto de instrumentos de tipo técnico para corregir las externalidades, se entiende como un resultado de la operación de tres instituciones sociales que interviene en los procesos económicos y productivos que tiene como escenario el espacio rural. Se trata del mercado, el Estado y las comunidades mismas (Cárdenas, 2000). Las comunidades rurales dependen de la combinación de las tres y de la forma como estas operen dependerá su bienestar. El agua para riego, los servicios ambientales que aporta el bosque, la apertura de vías u obras de infraestructura, son ejemplos de provisión de bienes y servicios en cuya producción se originan externalidades, y frente a las cuales las instituciones mencionadas entran a determinar las opciones de acción. Lo mismo se puede señalar de la conservación de la biodiversidad y el uso que de ella hacen las comunidades rurales para obtener su subsistencia material.

La solución de los problemas ambientales pasa entonces por la comprensión de la racionalidad de las decisiones que toman los individuos y grupos en el espacio rural y la definición de las reglas de juego adecuadas que permitan el uso eficiente de los recursos y que contribuyan a bajar los costos de transacción por la aplicación de las normas que regulan su uso. De esta manera las medidas de política asociadas con la solución de los problemas ambientales deberán atender tanto a los aspectos inherentes a la extracción de recursos, uso de la biodiversidad, producción bienes y servicios como aquellos que tienen que ver con las reglas de juego para su aprovechamiento y/o conservación.

ANEXO

La preservación del capital natural y de sus funciones ecológicas tendrá entonces como presupuesto el impulso de procesos de concertación y negociación materializado en los denominados Planes de Ordenamiento Territorial, cuya formulación deberá regir los beneficios individuales de la comunidades rurales que hacen uso del territorio, con los el bienestar colectivo de las mismas y del resto de interesados en las funciones ambientales del territorio. Este aspecto es particularmente importante en el caso de los manejos de las cuencas hidrográficas, la contaminación de las aguas derivada del uso de pesticidas en la actividad agropecuaria, el uso de la biodiversidad con fines de extracción y ventajas comerciales, entre otros tópicos.

La coherencia entre las reglas de juego en el nivel local y regional, con los grandes acuerdos y consensos internacionales logrados en los eventos y conferencias internacionales sobre el medio ambiente (Acuerdo de Kyoto, Agenda 21, Conferencias sobre Desertificación, Manejo de Humedales o Acuerdo Ramsar), es finalmente otros de los elementos a considerar en la definición de políticas públicas relacionadas con el desarrollo de las actividades que tiene como escenario el espacio territorial rural y las reglas de juego diseñadas globalmente para soportar las acciones que conduzcan hacia el uso sostenible del capital natural del planeta.

• DESARROLLO RURAL E INSTITUCIONALIDAD

Se entienden por instituciones las reglas de juego formales y no formales que establecen las organizaciones sociales para hacer efectivas las transacciones sociales, económicas, para garantizar la sostenibilidad de los vínculos culturales y comunitarios. En este sentido la necesidad de un diseño institucional tanto de las normas como de las organizaciones inherentes a los territorios rurales, se hace imprescindible.

El proceso de descentralización avanza en los países en desarrollo en forma desigual constituyéndose en un imperativo para afrontar los retos de la competitividad de los territorios y su inserción creativa en los procesos de globalización. El sector rural del Perú ha entrado en la ruta del proceso descentralizador en período reciente y requiere del impulso de mecanismos que la hagan posible desde el punto de vista político, que cumplan con el objetivo de acercar más el Estado a los ciudadanos y de propiciar la participación de estos últimos en las decisiones que tiene que ver con su bienestar.

La transferencia de funciones desde el nivel central a las regiones y provincias, precisan de capacidades y de la definición de competencias entre las diferentes instancias politicoadministrativas; así como también del diseño y puesta en práctica de los instrumentos de coordinación, control y evaluación de las iniciativas y proyectos de inversión ejecutados en el ámbito rural.

ANEXO

La participación de la sociedad civil en las decisiones locales y regionales por su parte pasa por el fortalecimiento de las organizaciones sociales de los grupos rurales, el incremento de su capacidad de gestión y el acceso a fuentes de información que le permitan la transformación productiva y el diseño de reglas de juego adecuadas para la concertación y la negociación con la sociedad urbana y los grupos de interés activos en el campo. El diseño, preparación, formulación y seguimiento de proyectos deberán emerger de consensos regionales y expresar la voluntad y los intereses de los actores rurales presentes en las regiones. La profundización de la descentralización en la gestión y la centralización de la orientación general de las políticas, deberá ser la regla de oro para la operación de un sistema de competencias adecuado a los más recientes desarrollos de la constitución política peruana.

En el plano de la organización del Estado, para atender las nuevas demandas y necesidades del sector rural, debe operarse una labor de reingeniería que conduzca a superar la dispersión de agencias y de incentivos en múltiples agencias públicas, fondos sociales e institutos. La constitución de arreglos administrativos de carácter especializado en desarrollo Rural y aplicado a las diferentes funciones que le son inherentes, se hace indispensable para ganar en coordinación en las instancias públicas y para garantizar el flujo de relaciones con las regiones y los sectores privados regionales. Para ello deberá disponer de recursos propios y tener una dependencia directa del ejecutivo y disponer de un nivel de autonomía considerable.

Otros desarrollos de formas institucionales básicas para el impulso de la cooperación entre el sector público y privado es la definición de responsabilidades entre ambos y en el impulso de mecanismos para hacerlas posibles. En este sentido se hace indispensable el establecimiento de organizaciones gremiales fuertes, dotadas de recursos propios y capaces de generar procesos de modernización empresarial y tecnológica. Los mismos desafíos le caben a los gremios campesinos los cuáles deberían ir más allá del carácter meramente reivindicativo que han ejercido hasta el presente, para convertirse en verdaderas organizaciones gremiales o empresariales capaces de interlocución con el Estado y con el sector agroindustrial. En igual forma los cambios institucionales deben procurar la incorporación de los consumidores y de las Organizaciones no Gubernamentales como actores necesarios para la orientación y valoración de las políticas alimentarias y de desarrollo rural emprendidas.

