



# DESARROLLO RURAL

Proyecto Elecciones Perú 2006:  
Fortaleciendo el debate nacional

Víctor Ágreda  
Claudia Mendieta

# ESQUEMA DE PRESENTACIÓN

- Lo Rural (Definición Operativa)
- ¿Por qué es necesario promover el Desarrollo Rural?
- Enfoques de Desarrollo Rural
- Enfoque Territorial del Desarrollo Rural
- Aportes para una Estrategia en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural
  - Lineamientos Estratégicos y Temas Prioritarios
  - Propuestas para una Economía Rural Competitiva
  - La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
  - Priorización de Políticas en un Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

# Lo Rural (definición operativa)

- Definición de áreas rurales: Territorios articulados por centros poblados rurales (aquellos que no tienen más de 100 viviendas contigüamente, ni son capitales de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, se encuentran dispersas o diseminadas son formar núcleos)
- Representan la tercera parte de la población total

# ¿Por qué es necesario promover el Desarrollo Rural?

- Altos niveles de Exclusión, Pobreza (76.4%) y Pobreza Extrema (49.7%), Vulnerabilidad, Conflictos políticos, y presencia de Cultivos Ilícitos
- Perfil de pobres rurales: familias numerosas; mayor dependencia; mayor edad; menor educación; menor salud; menor infraestructura y servicios públicos (caminos, electricidad, saneamiento); activos con derechos de propiedad inseguros; tierras sin riego, atomizadas y dispersas; estrategia diversificada de ingresos (agropecuarios y no agropecuarios) por vulnerabilidad; subsidios y transferencias (precariedad del ingreso)

# ¿Por qué es necesario promover el Desarrollo Rural? (2)

- La pobreza es mayor en la Sierra (81%) y Selva Rural (71%)
- Sierra rural: presencia de poblaciones indígenas (65%-80%), la mayor parte de los cuales son –más- pobres (80%, y 56% pobres extremos), y sufren procesos históricos de marginación, discriminación (en su relación con la sociedad nacional y el Estado) y exclusión (étnica, cultural, política, económica).
- Falta de ciudadanía de grupos étnicos como las PPII estuvo asociada a violencia (CVR). Se debilitaron las redes sociales

# ¿Por qué es necesario promover el Desarrollo Rural? (3)

- Base importante de recursos naturales, biodiversidad, oferta de servicios ambientales
- Sistemas productivos constituyen importante suministro de alimentos para consumidores urbanos
- Migración hacia ciudades y el litoral: Círculo vicioso de ruptura territorio-población-economía
- Sostenibilidad de ecosistemas y patrón de ocupación del territorio peruano depende en el largo plazo del bienestar rural
- En general, el Crecimiento Económico nacional (entorno macro favorable) es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza rural. Además, hay una concentración económica en Lima

# Enfoques de Desarrollo Rural

- Evolución del enfoque:
  - Desarrollo Rural Integrado (70)
  - DR con enfoque neoliberal - rol de mercados, corrección de precios en agricultura, intervenciones especializadas (90)
  
- Resultados:
  - Fracaso: persistencia de pobreza, incremento de la desigualdad, persistencia de brecha urbano rural, de pobreza rural a pobreza urbana (migración)
  - Constatación de que el crecimiento económico o es insuficiente o no puede reducir la pobreza rural (“el goteo” no es la solución)

# Enfoques de Desarrollo Rural (2)

- Además:
  - Existe una nueva naturaleza de los ingresos rurales (cambios en la pobreza rural), así como nuevas oportunidades para generarlos
  
- Ideas hacia el nuevo enfoque: territorial multisectorial e integrado (desde mediados de los 90)
  - Igualdad de Oportunidades, Inclusión Social y Equidad
  - DR es más que reducir la pobreza
  - DR es más que desarrollo agrario y más que política comercial
  - Importancia de lo no agropecuario
  - Importancia de la articulación urbano- rural

# Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

- Tres dimensiones:
  - Inversión en Precondiciones: educación, salud, nutrición, etc.
  - Crecimiento Económico Regional (direccionado): Generación descentralizada, local de Oportunidades (de Ingreso, de Inversión, de Empleo)
  - Enfoque Territorial del Desarrollo Rural : Incorporación económica de los pobres a Oportunidades locales y regionales

# Enfoque Territorial del DR (2)

## ■ Características

- Considera la heterogeneidad del ámbito rural (enfoque diferenciado)
- Considera todas las fuentes locales de ingresos (más allá de lo sectorial)
- Promueve el diseño de instrumentos innovadores para reducir desigualdades
- Responde a las nuevas oportunidades de desarrollo rural
- Incluye una dimensión política relacionada a una mayor Descentralización, una mayor demanda –por parte de todos los actores locales- de participación en el planeamiento y gestión del desarrollo, y de ser escuchados
- Tres niveles administrativos para el desarrollo territorial: nacional, regional (nivel medio), local

# Enfoque Territorial del DR (3)

## ■ Propuesta

- **Transformación institucional de la región:** fortalecer capacidades de gobiernos y organizaciones locales, formar instituciones para la formulación de proyectos de desarrollo regional y local
- **Transformación productiva de la región:** proyectos de infraestructura y desarrollo financiero; fomento de la competitividad de la región y las empresas locales (agricultura, oportunidades no agropecuarias, transferencias y remesas)
- **Transformación social de la región:** gasto social y productivo para incorporación de pobres, mejorando sus activos (tierra, capital humano, capital social), reduciendo desigualdades, fortaleciendo redes sociales (manejo de riesgos)

# Enfoque Territorial del DR (4)

- Barreras:
  - Falta de capacidad gerencial a nivel local
  - Falta de organización de productores
  - Falta de capacidad financiera (fondos sostenibles)
  - Problema político local (desigualdades)
  - Dificultad en la construcción de nuevas instituciones territoriales (especialmente el nivel “regional”)
  - Información local imperfecta sobre oportunidades
  - Compromiso y voluntad política



# Aportes para una Estrategia en el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

(ETDR: Enfoque en construcción)

# Lineamientos Estratégicos

- I. Desarrollo de Capacidades (Precondiciones): Capital Humano
- II. Desarrollo Económico: Economía Rural Competitiva
- III. Desarrollo Institucional: Institucionalidad funcional al Desarrollo Rural



# Lineamientos Estratégicos y Temas Prioritarios

# I) Desarrollo de Capacidades

- Objetivo:
  - Capital humano para el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo rural territorial
  - Transformación social: Reducir pobreza y Propiciar Igualdad de Oportunidades y Equidad (Etnia- poblaciones indígenas, Género, Edad, Violencia Política)
  - Política social incluyente (incluso en diseño, transparencia y rendición de cuentas e institucionalidad)

# Desarrollo de Capacidades (2)

- Temas Prioritarios:
  1. Educación
  2. Salud
  3. Nutrición
  4. Planificación Familiar
  5. Vivienda y Saneamiento
  6. Ciudadanía

## II) Economía Rural Competitiva

- Objetivo:
  - Generación de oportunidades de ingreso, empleo e inversión; e Incorporación de pobladores rurales (especialmente los pobres) a estas oportunidades

# Economía Rural Competitiva (2)

- Temas Prioritarios:
  1. Mercados de Factores y Productos
  2. Innovación y Mercado de Servicios
  3. Financiamiento
  4. Manejo de Riesgos y Reducción de Vulnerabilidad
  5. Bienes y Servicios Públicos
  6. Manejo Sostenible y Conservación de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente

# III) Institucionalidad funcional al Desarrollo Rural

- Objetivo:
  - Propiciar una transformación institucional funcional al desarrollo rural, con empoderamiento y participación de los actores locales, fortalecimiento del capital social, y un Estado acorde con el reto

# Institucionalidad funcional al DR (2)

- Temas Prioritarios:
  1. Contrato Social
  2. Reforma del Estado
  3. Descentralización, gestión local, consejos de desarrollo territorial, espacios de diálogo ciudadano, resolución de conflictos
  4. Nuevos modelos normativos para el territorio: ordenamiento territorial, nuevas estructuras territoriales y reforma de competencias
  5. Alianzas entre empresa privada, industrial o exportadora, y pequeños productores organizados



# Propuestas para una Economía Rural Competitiva

# 1. Mercados de Factores y Productos

1.1 Objetivo: Propiciar el desarrollo de los mercados para la generación y aprovechamiento de oportunidades

1.2 Criterios:

- Orientación por la demanda (Planes de Negocios que sustenten la inversión, revelar demandas). Entonces, no priorización de productos ni cadenas
- Pluriactividad, Diversificación del empleo y los ingresos (agropecuarios y no agropecuarios), Actividades múltiples y multisectoriales
- Estructura de incentivos transparente para orientación por la demanda
- Acceso a mercados dinámicos
- Valor agregado, puesta en valor de los recursos locales

## 1.2 Criterios (...)

- Organización y formalización de productores
- Alianzas entre productores organizados, empresa privada y otros: condiciones simétricas, contratos
- Atacar fallas de mercado
- Reducir costos de transacción



# 1.3 Mercados y Nuevas oportunidades

1.3.1 Mercado de factores: tierra y agua

1.3.2 Mercado de productos:

A. Lo agropecuario

B. Lo no agropecuario

## 1.3.1 Mercado de Factores

- Reducir incertidumbre sobre los derechos de propiedad (titulación y registro de predios rurales, derechos de propiedad del agua, gestión de juntas de regantes, definición de tarifas por uso de agua)
- Desarrollo de mercados para la compra-venta y alquiler de tierras (mercado hipotecario, financiamiento)

## 1.3.2 (A) Lo agropecuario

- Nuevas formas de articulación al mercado para el productor agropecuario: nuevos mercados, nuevos productos
  - Valor agregado en post cosecha
  - Promoción de la agroexportación con valor agregado
  - Canales de distribución urbana (supermercados, mercados mayoristas)
- Promoción de productos competitivos o con potencial competitivo
- Atención de requerimientos de la demanda: estándares de sanidad, alimentos orgánicos, certificación de origen

## 1.3.2 (B) Lo no agropecuario

- Salarial: manufactura (para la agroindustria y otras industrias) y servicios (comercio, turismo)
- No Salarial: otros negocios rurales
  - Valor agregado en la transformación de la producción agropecuaria
  - Artesanía
  - Turismo
  - Acuicultura

## 1.3.2 (B) Lo no agropecuario (2)

- Aprovechamiento de Recursos Naturales y la Biodiversidad
  - Servicios ambientales (ecoturísticos y culturales; administración del paisaje, captura de carbono, regulación de gases y clima, conservación de la biodiversidad, mantenimiento de acervos genéticos, gestión de cuencas hídricas, control de la erosión, tratamiento de residuos, control biológico, polinización)
  - Explotación forestal sostenible

# Determinantes claves para generación de ingresos no agropecuarios (3)

- i. Educación secundaria (especialmente para empleo asalariado)
- ii. Edad (más jóvenes)
- iii. Tecnologías de la información y comunicación (telefonía, internet): inversión/financiamiento, pertinencia (contenidos y mecanismos), capacidades de gestión y uso, regulación (“pobreza digital”)
- iv. Inversión público privada en infraestructura económica y social: Electricidad (participación en distintas fuentes de empleo); Teléfono (empleo no agropecuario); Caminos; Infraestructura de Salud y Educación
- v. Aspectos territoriales: Cercanía a centro urbano con alto nivel de empleo; Contexto geográfico local; Conexión del espacio local con el espacio intermedio (región); Potencial, capacidad y dinamismo del espacio local
- vi. Potenciar encadenamientos agropecuarios-no agropecuarios de gasto, insumos y productos

# Importancia de lo no agropecuario en el Perú (4)

- 43% del ingreso rural proviene del ingreso agropecuario no salarial (productores); el 57% restante, de actividades salariales agropecuarias y no agropecuarias salariales y no salariales (servicios; artesanías, explotación forestal, transformación industrial de la producción agropecuaria)
- Más del 50% de la desigualdad en la distribución de los ingresos proviene de lo no agropecuario: el acceso a estas actividades explica quiénes son más ricos (los que pueden incrementar oportunidades de diversificación, por el mayor acceso a bienes públicos claves, complementando- y no sustituyendo ingresos)
- Creciente importancia de lo no agropecuario, pero de la mano con lo agropecuario: Encadenamientos

## 2. Innovación y Mercado de Servicios

### 2.1 Objetivos:

- Desarrollar el Sistema de Innovación y el Mercado de Servicios para la Innovación
- Atacar fallas de mercado que elevan costos de transacción inviabilizando el desarrollo rural
- Mejorar la competitividad de los negocios rurales
- Mejorar la articulación a los mercados de los productores rurales
- Aprovechar las oportunidades derivadas de la mayor apertura comercial

# Innovación y Mercado de Servicios (b)

## 2.2 Servicios para la innovación: demanda derivada de la demanda por los productos

- A. Extensión (Capacitación y Asistencia Técnica): para mejorar la producción, transformación, comercialización y gestión de negocios rurales
- B. Investigación Básica, Aplicada, Adaptativa
- C. Información (tecnológica y de mercado)

# Innovación y Mercado de Servicios (c)

## 2.3 Instrumentos y Arreglos Institucionales:

- A. Fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación
- B. Desarrollo del mercado de servicios:  
Reducción de Costos de Transacción por incertidumbre y falta de información, Cerrar brecha oferta-demanda
  - Fortalecer Demanda y Oferta
  - Encuentro oferta- demanda, Cultura de Pago por los servicios
  - Alianzas para el acceso a servicios (economías de escala en provisión)

# Innovación y Mercado de Servicios (d)

## C. Co-Financiando la Innovación / Promoción de la Inversión público privada en innovación:

Según el grado de desarrollo del mercado de servicios, la importancia de los costos de transacción, las capacidades de los productores y su sensibilidad ante la mayor apertura (de mayor a menor desarrollo y de menor a mayor sensibilidad):

- i) Información para el acceso al sistema financiero
- ii) Cofinanciamiento de la innovación vía mecanismos competitivos (fondos concursables y ventanillas )
- iii) Transferencias condicionadas a la innovación

# Innovación y Mercado de Servicios (e)

## 2.4 Hoja de Ruta:

- i) Capacidades mínimas para la innovación (de contratación de servicios, de gestión de negocios rurales); Organización de productores; Formalización
- ii) Priorización de demandas de innovación
- iii) Validación de instrumentos para promover innovación
- iv) Ejecución de proyectos de innovación
- v) Evaluación

# 3. Financiamiento

## 3.1 Objetivos

- Corregir el sesgo del mercado hacia quienes tienen más recursos y hacia áreas más dinámicas
- Fortalecimiento de la cultura crediticia
- Rol del Estado: promoción del desarrollo del mercado, reduciendo las fallas del mismo (costos de transacción por riesgo y asimetrías de información), y creando las condiciones para surgimiento de entidades (públicas y/o privadas) sostenibles, formales, para una mayor intermediación que satisfaga la demanda rural

# Financiamiento (b)

## 3.2 Ideas clave

- Financiamiento para actividades agropecuarias y no agropecuarias
- Adecuada combinación de instrumentos (validación a través de pilotos), instituciones (banca comercial, entidades microfinancieras, Bancos Estatales Especializados) y productos
- Diferenciación de productos en función de la heterogeneidad de la demanda (por clientes y por uso: créditos individuales, PYME, grupos solidarios; créditos dirigidos y de libre disponibilidad)
- Políticas macroeconómicas y sectoriales consistentes y que no distorsionen la distribución de recursos financieros
- Actualmente el problema no es de falta de recursos (liquidez), sino la falta de información sobre prestatarios y falta de instrumentos para manejar riesgo

# Financiamiento (c)

## 3.2 Instrumentos

- Productos: créditos, ahorros, seguros, garantías
- Centrales de riesgo (para reducir asimetrías de información)
- Garantías patrimoniales (dinamizar mercados de factores) y sociales

# Financiamiento (d)

- Bancos Estatales Especializados
  - Gestión autónoma (sin influencia política) y empresarial (sostenible, objetividad en asignación y recuperación de créditos, no clientelismo)
  - Fuentes de financiamiento diversificadas
  - Orientación hacia proyectos rentables (respaldados en planes de negocios)
  - Compromiso de atención de sectores rurales marginados (allí donde otros actores no intervienen, para incentivar su participación)
  - No necesariamente debe limitarse a rol de banco de primer o segundo piso: intervención para complementar acción de agentes privados (como banca de 2do piso puede fortalecer capacidad crediticia de las mismas)



## 4. Manejo de Riesgos y Reducción de Vulnerabilidad

### 4.1 Objetivo:

- Gestión integral de riesgos, para reducir la vulnerabilidad, sin distorsionar esquema de incentivos

# Manejo de Riesgos y Reducción de Vulnerabilidad (b)

## 4.2 Instrumentos

- Seguros (agrarios y no agrarios), compensación según indicadores objetivos externos
- Ahorro rural
- Mercados hipotecarios
- Cofinanciamiento de la innovación como mecanismo para compartir el riesgo de la misma, entre el Estado y el sector privado: se reduce el riesgo a un nivel razonable (comercial)
- Recuperación y desarrollo de tecnologías que reducen vulnerabilidad
- Gestión de cuencas y ordenamiento territorial
- Sistema de rehabilitación de infraestructura productiva



# 5. Bienes y Servicios Públicos

## 5.1 Objetivos:

- Facilitar la integración a los mercados de bienes, servicios y factores, a través de la reducción de costos de transacción para articularse a dichos mercados

# Bienes y Servicios Públicos (b)

## 5.2 Criterios para la priorización de inversiones en bienes y servicios públicos:

- Visión territorial y de conjunto a la vez
- Impacto en decisiones de participar en distintas fuentes de empleo e ingresos
- Impacto en incremento de la productividad del trabajo y los ingresos rurales
- Impacto de la inversión conjunta en determinados bienes y servicios públicos
- Contribución a superación de dificultades derivadas de la variedad climática y complejidad topográfica

# Bienes y Servicios Públicos (c)

## 5.3 Inversiones prioritarias:

### a. Infraestructura económica:

- Vial
- Electricidad
- Información y Comunicaciones (teléfono, internet)

### b. Infraestructura social:

- Educación
- Salud



# 6. Manejo Sostenible y Conservación de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente

## 6.1 Objetivos:

- Gestión para el manejo sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con criterios de competitividad

# Manejo Sostenible y Conservación de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (b)

## 6.2 : Instrumentos

- Sistema educativo y participación ciudadana para el fomento de una cultura de protección y aprovechamiento sostenible
- Promoción de lo ambiental como una oportunidad de generación de ingresos:  
Servicios ambientales
- Buenas prácticas agrícolas
- Protección del conocimiento tradicional y el rescate, utilización y difusión de las tecnologías tradicionales de las poblaciones locales (con énfasis en las poblaciones indígenas)

# La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural

1. Avance en incorporación de algunos consensos y temas relevantes, así como en propuesta de medidas

2. Problemas:

- Sesgo agropecuario
- (Reflejo de) Propuesta institucional desde el Estado que no apunta a transformación profunda necesaria para ser funcional al Desarrollo Rural (sesgo sectorial)

Evidencian que:

- No se considera heterogeneidad del ámbito rural
- No se comprende la naturaleza de los ingresos y la pobreza rural (importancia de lo no agropecuario y la articulación urbano-rural)
- Se incorporan parcialmente las actuales oportunidades de desarrollo rural

## La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (2)

3. Además, la ENDR forma parte del Plan Nacional para la Superación de Pobreza (PNSP). Esta ubicación podría hacer que se pierda de vista la dimensión de desarrollo (por privilegiar una de superación de pobreza)
4. Consistentemente con lo anterior, no se explicitan relaciones entre las políticas macroeconómicas y las de desarrollo rural: Constatar que el crecimiento nacional no es suficiente para el desarrollo rural no significa que deje de promoverse un entorno macro favorable

# Priorización de Políticas en un Enfoque Territorial del DR

- Priorización, Complementariedades y Secuencia de Políticas debe reflejar enfoque territorial (marcando diferencias de priorización en el nivel nacional)
- Por tanto, no puede haber una visión única de la priorización territorial, pues dependerá del desarrollo relativo de cada territorio (propuesta de tipologías de territorios para modelos replicables)
- Consenso sobre organizar la implementación de un ETDR como un Proceso de Aprendizaje, apoyado en mecanismos de evaluación para la rendición de cuentas, y para rescatar lo mejor de las experiencias en marcha:
- Validación de instrumentos a través de pilotos

# Priorización de Políticas en un Enfoque Territorial del DR (2)

- Propuesta de Criterios de Priorización:
  - i. Incremento de capital con mayor movilidad (educación, capacidades)
  - ii. Inversión en infraestructura con efecto de arrastre para la inversión privada (red vial)
  - iii. Reducción de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad (servicios financieros no crediticios, mecanismos de seguros)

# Priorización de Políticas en un Enfoque Territorial del DR (3)

- ¿Qué implica asumir el reto de implementar un ETDR?
  - Atreverse a ser parte de los que están construyendo una ruta alternativa
  - Comprometerse a un gasto público responsable, orientado por una lógica de validación de instrumentos vía proyectos de prueba de pequeña escala, y no vía proyectos masivos con motivaciones clientelistas