

Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de un desarrollo territorial¹

Claudia Mendieta y Víctor Ágreda²

Las áreas rurales del país representan la tercera parte de la población total y enfrentan altos niveles de exclusión, pobreza (76,4%) y pobreza extrema (49,7%)³, lo cual hace del desarrollo rural un tema crítico, que debe ser abordado como requisito indispensable para la construcción de una estrategia de desarrollo nacional coherente con una vocación de equidad e igualdad de oportunidades para todos los peruanos.

No obstante, el ámbito rural está lejos de representar solo problemas y pobreza, pues constituye un gran potencial de oportunidades de generación de ingresos y empleo locales. Es más, puede contribuir con la tan ansiada descentralización del crecimiento económico, con territorios (regiones, departamentos, provincias, distritos, corredores, etc.) que pueden crecer con modelos propios y cuyo motor de crecimiento son sus propios recursos locales (humanos, sociales, naturales) puestos en valor. Algunas de estas oportunidades son sus sistemas productivos con potencial de articulación a mercados (nacionales y externos) dinámicos (para productos con mayor valor agregado y mayor rentabilidad para los pequeños productores); su importante base de recursos naturales y biodiversidad; el conocimiento tradicional y local para su conservación y aprovechamiento; el potencial de oferta de servicios ambientales y explotación forestal sostenible; la pujante pequeña empresa rural (agropecuaria y no agropecuaria); el turismo y las artesanías; la acuicultura; el comercio y otros servicios; su articulación estratégica a ámbitos urbanos (como las ciudades intermedias) con demandas de productos y servicios, y la posibilidad de un empleo de mayor calidad; entre otras, pero cuya viabilidad precisamente debe asegurarse.

El reto reside en implementar una estrategia que permita reducir la pobreza y exclusión rural, en un contexto en el que ha quedado demostrado que el crecimiento económico nacional y un entorno macroeco-

«...el ámbito rural [...] constituye un gran potencial de oportunidades de generación de ingresos y empleo locales»



Foto CIES

Áreas rurales del país. *Enfrentan altos niveles de pobreza y extrema pobreza.*

nómico favorable son necesarios, pero completamente insuficientes, para propiciar un desarrollo rural sostenible (esperar el “goteo” no es la solución).

Visión general del enfoque territorial del desarrollo rural

Ante los resultados desalentadores de las acciones orientadas al desarrollo rural en las últimas décadas, desde fines de los años 1990 se discuten y empiezan a probar ideas que dan fundamento a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo rural: un enfoque territorial que reconoce la heterogeneidad del ámbito rural y las nuevas oportunidades de gene-

- 1/ El presente artículo está basado en el documento “Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de un desarrollo rural territorial” realizado por los autores en el marco del Proyecto Perú Elecciones 2006. El proyecto cuenta con la participación del Acuerdo Nacional, la Asociación Civil Transparencia, el CIES, el Instituto de Defensa Legal, el JNE y Propuesta Ciudadana. El objetivo del proyecto es elevar el nivel del debate electoral en el país. Podrá descargar la versión completa de este estudio en <http://www.consortio.org/elecciones-peru2006/>
- 2/ Los autores agradecen los aportes de Carolina Trivelli (IEP), Javier Escobal (GRADE), Carlos Monge (consultor-Propuesta Ciudadana), Hugo Fano (INCAGRO) y Hugo Wiener (INCAGRO) al desarrollo de estas propuestas.
- 3/ Escobal, Javier y Martín Valdivia (2004). *Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*. Lima: GRADE.

«...las propuestas que planteamos se centran en un objetivo: la promoción de una economía rural competitiva e incluyente, en el marco del eje de la transformación productiva del territorio»

ración de ingresos en este, ante lo cual propone estrategias diferenciadas para los distintos territorios, además de una visión multisectorial y de pluriactividades que vaya más allá de lo agropecuario y permita aprovechar las sinergias del ataque simultáneo a los cuellos de botella del desarrollo. Este enfoque privilegia los objetivos de igualdad de oportunidades y equidad, y apuesta por un crecimiento endógeno local, regional y descentralizado, sobre la base de la mejora de las capacidades de los hogares rurales, de su acceso a activos privados (humanos —educación, salud—; sociales; físicos; financieros) y del contexto en que estos son usados (los mercados, el acceso a bienes y servicios públicos, las políticas y las instituciones).

Para lograr esto se requiere desarrollar acciones para propiciar una transformación de los territorios en tres aspectos⁴: a) social (mejora de activos privados, ciudadanía y redes sociales, para la incorporación social y económica de todos los pobladores rurales a las oportunidades de desarrollo); b) institucional (empoderamiento y participación de los actores locales en alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil, para concertar estrategias de desarrollo territorial; y descentralización efectiva); y, c) productivo (articular de manera competitiva la economía del territorio a mercados dinámicos, para la generación y acceso incluyente a oportunidades locales de ingresos y empleo). Se enfatiza así que el desarrollo rural implica más que acciones para reducir la pobreza, y que el asistencialismo no es el medio para aliviarla.

4/ Varios autores han desarrollado las ideas centrales del enfoque territorial del desarrollo rural. Destacan los trabajos de De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet [(2004). *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. Documento preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe "Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21", Costa Rica, 19 a 21 de octubre], de De Janvry; Alain, Caridad Araujo y Elisabeth Sadoulet [(2002). *El desarrollo rural con una visión territorial*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre, SAGARPA-IICA], y de Schejtman, Alexander y Julio Berdegú [(2003). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: RIMISP].

Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente

A manera de aportes a este nuevo enfoque, las propuestas que planteamos se centran en un objetivo: la promoción de una economía rural competitiva e incluyente, en el marco del eje de la transformación productiva del territorio. Con la idea de desarrollar espacios, mecanismos y actores para la generación y aprovechamiento de oportunidades locales de ingreso y empleo, como resultado de una mejor articulación de las economías territoriales a mercados dinámicos, se ha dado prioridad a las siguientes tres propuestas: a) desarrollo y aprovechamiento de oportunidades económicas rurales; b) innovación para la mejora de las capacidades y la competitividad de los productores rurales; y, c) financiamiento para la inversión en emprendimientos rurales.

La opción de política recomendada para resolver los problemas en cada uno de estos temas enfatiza la importancia del desarrollo de mercados y de un acceso equitativo e incluyente a estos, dando prioridad a los relacionados con los temas señalados: mercados de productos rurales (agropecuarios y no agropecuarios, internos y externos); mercado de servicios para la innovación (capacitación, asistencia técnica, información, investigación); y, mercados de servicios financieros rurales (crédito, ahorros, seguros, etc.). El énfasis en el desarrollo de estos mercados reside en que sin ellos no hay posibilidades de crecimiento endógeno en el nivel territorial (local y regional). Sin embargo, más importante aún es el énfasis en el desarrollo de mecanismos que hagan de estos merca-



Foto CIES

Nuevo paradigma de desarrollo rural. Desde 1990 se discuten sus fundamentos.

dos espacios incluyentes, en los que puedan participar principalmente los pequeños productores rurales, de modo que se logre evitar que sigan siendo pocos (los más aventajados) quienes se beneficien de estos. El desarrollo de mercados que funcionen eficiente e incluyentemente permitirá, a su vez, reducir los costos de transacción que impiden que las dinámicas territoriales que pueden generarse, por las articulaciones agropecuario-no agropecuarias, urbano-rurales, pobres-no pobres, y las sinergias de la multisectorialidad operen adecuadamente.

Consecuentemente con el énfasis en el carácter incluyente de los mercados priorizados y del desarrollo económico descentralizado, la opción de política propuesta implica partir de arreglos institucionales, con funciones claras, que se traduzcan en la acción combinada (a través de alianzas) del Estado (como activo promotor), la sociedad civil (dentro de la que desempeñan un papel importante los organismos de desarrollo) y el sector privado, con una participación protagónica de los pequeños productores organizados.

Se trata de tener un Estado que evite en todos sus niveles (central, regional y local) y formas de intervención, discrecionalidad y orientación por criterios políticos, clientelistas y asistencialistas; pero que intervenga activamente en tanto promotor del desarrollo y como proveedor de bienes y servicios públicos clave. A los organismos de desarrollo y a la sociedad civil organizada les corresponde complementar la acción promotora del Estado. Los pequeños productores rurales, actores privados protagónicos, deben fortalecer sus organizaciones y capacidades de gestión de sus negocios y emprendimientos. Los demás actores privados, como los mayoristas y minoristas, las empresas agroindustriales, las agroexportadoras y de otros rubros, los supermercados e hipermercados, así como los proveedores de insumos y equipos, de servicios para la innovación y servicios financieros, y demás agentes, deben articularse con los pequeños productores organizados a través de relaciones formales (contractuales preferentemente), en condiciones equitativas y de mutuo beneficio para el posicionamiento competitivo en mercados dinámicos. El papel que desempeña el Estado es crucial

«Se propone priorizar, en primer lugar, las áreas con mayor potencial de generación de ingresos y empleo rurales...»



Foto CIES

Políticas, bienes y servicios públicos. *Son necesarios para una mejor articulación a mercados más ventajosos.*

en la promoción de la equidad y transparencia en estas vinculaciones.

Desarrollo y aprovechamiento de oportunidades económicas rurales: lineamientos estratégicos

Políticas y bienes y servicios públicos para una mejor articulación a mercados más ventajosos

Se propone priorizar, en primer lugar, las áreas con mayor potencial de generación de ingresos y empleo rurales, y aquellas en las que la innovación tecnológica, gerencial y organizacional, sea el principal medio para la puesta en valor y aprovechamiento de los recursos locales: agricultura, agroindustria, agroexportación, acuicultura, servicios ambientales, explotación forestal sostenible, turismo, artesanías y comercio.

En segundo lugar, se enfatizan políticas sectoriales y comerciales que, integradas en una estrategia de desarrollo rural que sea parte de una estrategia de desarrollo nacional, generen incentivos transparentes para el aprovechamiento de las oportunidades rurales, sin distorsionar la eficiencia de los productores y los sectores, y fortalezcan las capacidades para la movilidad. Para ello, es necesario que el gasto público rural se oriente a la inversión en bienes y servicios públicos clave, que reduzcan los costos de transacción que impiden a los pequeños productores llegar a mercados dinámicos, internos y externos, y en condiciones más ventajosas, tales como: educación rural y fortalecimiento de las capacidades de gestión y tecnológicas; infraestructura productiva con efecto de arrastre para la inversión privada⁵, como la red

5/ Entrevista con Javier Escobal (GRADE).

vial, energía (electricidad), información y comunicaciones (telefonía, Internet); e infraestructura social (educación, salud, saneamiento). También es importante promover la inversión privada, como complemento a la inversión pública, en la generación de estos bienes y servicios clave.

Promoción de mercados externos en coherencia con el desarrollo de mercados internos

Considerando que la mayoría de pequeños productores enfrentan serias restricciones, y eventualmente la inviabilidad, para la reconversión hacia productos de exportación o incluso tentar nichos de mercado domésticos, se propone desarrollar políticas que promocionen con igual énfasis los mercados internos y externos, reconociendo que son los primeros los que constituyen el espacio mayoritario de articulación de estos productores.

En los siguientes lineamientos se proponen medidas en este sentido, con énfasis en la apuesta por corredores económicos para el fortalecimiento de los mercados internos. Con relación a los mercados externos, se propone: a) mejorar la negociación de acuerdos bilaterales (incluyendo el TLC con Estados Unidos) y

Foto: CIES



Promoción de mercados externos. Debe ser coherente con los mercados internos.

6/ Tello, Mario (2005). "¿Es necesaria la firma del TLC Perú-EEUU?", en *Economía y Sociedad*, N° 58. Lima: CIES, diciembre, pp. 33-44.

7/ Zegarra, Eduardo (2005). "La firma del TLC con USA y la agricultura peruana". Mimeo. Lima: GRADE.

8/ Entrevista con Hugo Fano (INCAGRO).

9/ La propuesta del Banco Mundial [(2002). *Perú: una estrategia de desarrollo rural para la sierra del Perú*. Documento para discusión. Oficina Subregional para Bolivia, Ecuador y Perú] enfatiza la importancia de los corredores y los requisitos para su desarrollo. Asimismo, plantea importantes recomendaciones para la promoción de negocios rurales como el turismo, las artesanías, las pequeñas industrias, entre otros, que han sido recogidas en este documento en asociación al desarrollo de corredores.

10/ Schejtman y Berdegué 2003

multilaterales, mediante la eliminación de iniquidades y competencia desleal en contra del país, y el énfasis de la reducción no solo de las restricciones arancelarias sino, principalmente, de las no arancelarias⁶; b) una política comercial de apertura gradual, con plazos consecuentes con la mayor sensibilidad y menor competitividad de algunos sectores, con medidas efectivas para evitar efectos negativos (salvaguardias especiales, cuotas) y medidas compensatorias para estos sectores⁷; y, c) la promoción de la reconversión (y el fortalecimiento de la actividad agroexportadora en curso), en coherencia con una estrategia de desarrollo (énfasis en sectores menos competitivos): innovación y fortalecimiento de capacidades (planes de negocios, sistemas de aseguramiento de la calidad, inocuidad y condición sanitaria de los productos, etc.), mejora del acceso a financiamiento, fortalecimiento de la institucionalidad pública relevante, mejora de la política de propiedad intelectual (de la normatividad y su aplicación, con énfasis en recursos genéticos de la biodiversidad)⁸, control del impacto ambiental de la reconversión, mejora de la infraestructura necesaria (puertos, aeropuertos, terminales de frío, etc.).

Corredores económicos para hacer viables las dinámicas territoriales

Estos y otros espacios territoriales (regiones, mancomunidades, cuencas, etc.) permiten la generación de sus demandas, externas e internas, que amplían los mercados para los productos rurales e impulsan su transformación productiva a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas, en un marco de diversificación y multisectorialidad⁹. En este sentido, el hecho de que los corredores faciliten el desarrollo de una competitividad sistémica (vía innovación)¹⁰, además de la especialización y la aglomeración, contribuye de manera importante con el fortalecimiento de los mercados internos, así como con la atención de demandas específicas para productos asociados a nichos de mercado.

Entre las propuestas para el desarrollo de corredores, se encuentran: a) proyectos de desarrollo rural territorial para la validación y fortalecimiento de corredores, su institucionalidad y su visión de desarrollo; b) fomento de la provisión de servicios al territorio; c) inversión en infraestructura productiva, como conexiones viales externas e internas (carreteras y caminos rurales), sistemas de transporte, energía, información y comunicaciones, infraestructura de riego, etc.; d) desarrollo de una red de mercados mayoristas modernos; e) promoción de parques industriales e incubadoras de *clusters* y empresas, así como de negocios rurales en el ámbito de los corredores, como turismo, artesanías, pequeñas industrias rurales, servicios ambientales, entre otros.



Organizaciones de productores. Son necesarios incentivos tangibles para sus miembros.

Fortalecimiento de las organizaciones de productores

El principal requisito para que las organizaciones puedan surgir, a pesar de un contexto de desconfianza e intereses particulares, es que ofrezcan a sus miembros una ventaja tangible respecto de la acción individual (alivio a restricciones de liquidez, mejor articulación a mercados con mejores condiciones de venta, etc.). Además, es necesario promover la constitución y formalización de organizaciones funcionales a una gestión productiva empresarial, fortalecer sus capacidades gerenciales, y empoderar a los productores en tanto clientes (demandantes) de servicios necesarios para el éxito de sus negocios rurales (como los servicios para la innovación y los financieros). Se requieren, en este sentido, las siguientes medidas: a) adecuación de requisitos administrativos y tributarios a las características del ámbito rural; b) campañas de información y difusión de las ventajas y requisitos de formas organizacionales empresariales; c) cofinanciamiento de la formalización¹¹; d) educación rural y acceso al mercado de servicios de innovación, vía el cofinanciamiento de la mejora de capacidades a través de asistencia técnica, capacitación, investigación e información.

Alianzas público-privadas para los negocios rurales
Las alianzas entre el sector público (en sus diferentes niveles e intervenciones), el sector empresarial y las organizaciones de pequeños productores permiten aprovechar sinergias, así como complementar capacidades (especialmente tecnológicas y de gestión empresarial), para aprovechar oportunidades diversificadas de negocios agropecuarios y no agropecuarios¹².

Para la promoción de estas alianzas, se propone: a) cofinanciamiento de costos para su conformación (información, generación de espacios para la articulación de actores); b) cofinanciamiento de su fortalecimiento a través de servicios para la innovación, y otros incentivos económicos y de regulación; c) inversión en bienes y servicios para elevar la rentabilidad de la inversión privada. Además, con el objetivo de mejorar las cadenas y las relaciones contractuales con la agroindustria, para el acceso a mercados dinámicos internos y externos¹³, se proponen las siguientes medidas: a) promoción de instancias privadas de solución de conflictos derivados del incumplimiento de los contratos, y fortalecimiento de las capacidades de negociación de las organizaciones de productores; b) la introducción en los contratos de mecanismos de seguros e información climática y de precios; c) estrategias diferenciadas de promoción de cadenas (requisitos para su conformación, planes de negocios, fortalecimiento de capacidades, inversiones complementarias, acuerdos contractuales).

Reducción del riesgo, la incertidumbre y la vulnerabilidad

Con el objetivo de lograr una gestión integral de riesgos (climáticos, de mercados e individuales), se propone: a) el desarrollo de mercados complementarios que ofrezcan medidas efectivas para reducir la vulnerabilidad: seguros, crédito, tierras, mercado laboral¹⁴; b) la recuperación y desarrollo de tecnologías funcio-

11/ En general, se hará referencia al término de "cofinanciamiento" (instrumento de promoción clave) para referir esquemas de subsidio parcial, temporal y decreciente en el tiempo, condicionado al aporte de recursos monetarios y no monetarios por parte de los actores privados, y que serán brindados normalmente bajo mecanismos de fondos concursables.

12/ Las propuestas del Banco Mundial (2002) y de Escobal y Valdívía (2004) enfatizan la importancia de estas alianzas y el papel que desempeña el Estado en su promoción.

13/ Se enfatizan, en este sentido, mercados, segmentos y nichos ventajosos nacionales (mercados mayoristas regionales y nacionales, hipermercados y supermercados, cadenas de restaurantes y hoteles, establecimientos de productos de *delicatessen*, etc.); y externos (mercados ecológicos, orgánicos, justos, solidarios, étnicos, etc.).

14/ Trivelli, Carolina y Johanna Yancari (2006). "Vulnerabilidad en los pequeños agricultores comerciales". Mimeo. Lima: IEP.

«Los altos costos de transacción presentes en el mercado de servicios son el reflejo de la baja dotación de activos privados y públicos clave...»

nales (diversificación de cultivos y terrenos), gestión de cuencas, ordenamiento territorial, e inversión y rehabilitación de infraestructura productiva que contribuyan a la superación de dificultades climáticas y topográficas (represas, canales, andenes, etc.)¹⁵; c) cofinanciamiento de la innovación entre el Estado y los actores privados; d) facilitar la complementación de negocios agropecuarios y no agropecuarios, y la migración; y fortalecer las redes sociales y familiares¹⁶.

Desarrollo de un sistema de innovación, y de sistemas de información científica-tecnológica, de mercados y climática

Se propone, para el desarrollo de un sistema de innovación, ciencia y tecnología, la participación promotora del Estado en los siguientes aspectos: institucionalización de las políticas de fomento de la inversión público-privada en innovación; fortalecimiento de sus actores, a través de la mejora de sus competencias y capacidades, y de la promoción de su institucionalidad; desarrollo del mercado de servicios para la innovación (asistencia técnica, capacitación, información e investigación, para facilitar innovaciones técnicas, gerenciales y organizacionales); fortalecimiento de la infraestructura científico-tecnológica; identificación de prioridades que articulen las demandas sociales con las privadas; promoción del control social de las acciones de innovación, mediante un sistema de seguimiento y evaluación; y mejora de la gestión del conocimiento a través de sistemas de información.

Mejora de los derechos de propiedad y de los mercados de agua y tierras

Se enfatiza la importancia de desarrollar los mercados de estos factores de producción; reducir la incertidumbre sobre los derechos de propiedad, mediante la titulación y registro de predios rurales; facilitar la

compra-venta y alquiler de tierras; definir derechos de propiedad del agua y tarifas por su uso; mejorar la gestión de las juntas de regantes (cofinanciar su fortalecimiento); y cofinanciar (cuando se justifique) el riego tecnificado.

Innovación para la mejora de las capacidades y la competitividad de los productores rurales: lineamientos estratégicos

Políticas para mejorar el acceso a servicios para la innovación

Los altos costos de transacción presentes en el mercado de servicios son el reflejo de la baja dotación de activos privados y públicos clave, tales como educación, crédito y mecanismos para manejar el riesgo (ahorros, seguros, etc.). A su vez, esta baja dotación se traduce en barreras para el funcionamiento de dicho mercado e impide que la demanda potencial por servicios se pueda hacer efectiva¹⁷. Un primer espacio para la intervención promotora del Estado es mejorar estos activos. Un segundo espacio de intervención lo constituye la disminución de los costos de transacción, a través de la reducción de los pro-



Reducir la vulnerabilidad. Es necesario implementar una gestión integral de riesgos.

15/ Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica (2004). *Perú: políticas para superar la pobreza*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

16/ Trivelli y Yancari 2006

17/ Escobal, Javier (2003). "Disponibilidad de pago y Costos de Transacción en el mercado de servicios profesionales especializados". Lima: INCAGRO (Estudio preparado para el Programa INCAGRO).

blemas de información e incertidumbre que los generan. Para ello, se requiere promover arreglos institucionales y otras acciones de apoyo para mejorar el acceso a servicios y el funcionamiento de este mercado (acercar la oferta y la demanda, cerrar la brecha entre estas), lo que se aborda en los siguientes lineamientos.

Compartir el costo y riesgo de la innovación

Uno de los principales instrumentos para promover el mayor acceso a los servicios para la innovación es el cofinanciamiento, que consiste en un subsidio parcial, temporal y decreciente en el tiempo, condicionado al aporte de recursos monetarios (y no monetarios) por parte de los productores que demandan los servicios, orientado a cubrir parte de dichos costos. Asimismo, es una forma mediante la cual el Estado y los productores comparten la inversión en innovación, así como el riesgo que esta supone (uno de sus principales limitantes), sustentada en que el bajo desarrollo del mercado de servicios requiere de esta intervención promotora. El cofinanciamiento debe darse a los productores, pues esto garantiza que sea su demanda la que oriente la provisión de servicios. Este instrumento permite hacer efectiva la demanda (y, por lo tanto, el acceso), fomentar el pago de los servicios y mejorar la rentabilidad de los negocios vía innovación, contribuyendo con una mayor valoración de los servicios.

Fondos concursables y Planes de negocios para una mejor asignación de los recursos de promoción de la innovación

La asignación de recursos en cofinanciamiento para la promoción del mercado de servicios debe darse bajo mecanismos eficientes y efectivos. Instrumentos competitivos, como los fondos concursables, mediante los cuales se seleccionen, para su cofinanciamiento, los planes de servicios de innovación más sólidos para la mejora de los negocios rurales más prometedores (sustentados en planes de negocios), presentan estos atributos.

Fortalecimiento y empoderamiento de los productores demandantes de servicios

Contar con organizaciones de productores fortalecidas contribuye a lograr economías de escala, y reducir los costos unitarios de producción de los servicios y los costos de transacción para su provisión. Asimismo, permite contar con mejores capacidades de los productores para la gestión de negocios rurales, priorización de sus demandas de innovación, contratación de servicios y asimilación de las innovaciones. Para el logro de esto, es necesario que las diferentes entidades promotoras incorporen la participación activa de los productores en la formulación, ejecución y moni-



Foto CIES

Servicios para la innovación. Se requiere mejorar el acceso de la población.

toreo de los proyectos orientados a desarrollar el mercado de servicios; además de fortalecer las capacidades mencionadas. En este sentido, es importante fortalecer las capacidades de formular planes de servicios y planes de negocios, así como aspectos básicos administrativos, tributarios y contables para la ejecución de los recursos. Son complementarios, tanto la promoción de la constitución formal de las organizaciones como el uso de instrumentos legales (contratos) que refuercen su empoderamiento.

Focalización para un acceso incluyente a los servicios

La focalización de la demanda tiene como objetivo diferenciar grupos al interior de los cuales haya mayor homogeneidad entre los productores, en términos de su dotación de activos, capacidad de pago, desarrollo del mercado de servicios y los mercados de productos, etc. La homogeneidad de los productores al interior de los segmentos que se identifiquen es el requisito indispensable para aplicar mecanismos diferenciados de promoción en función de las características de cada grupo, para facilitar su acceso a servicios en condiciones de equidad, con énfasis en los grupos más vulnerables (como poblaciones indígenas y organizaciones de mujeres) y en la minimización del subsidio para los grupos más prósperos. Sin la focalización se generan problemas de filtración y subcobertura, que se traducen en mayor exclusión de los servicios.

Para la promoción del acceso a los servicios por parte de las poblaciones vulnerables, se enfatizan la difusión y capacitación adaptadas a su lengua y referentes culturales, y con enfoque de género; fondos concursables más flexibles; arreglos institucionales con mayor empoderamiento de los productores; y, mayor cofinanciamiento y la facilitación del acceso

a bienes y servicios complementarios como insumos, equipos, infraestructura productiva, crédito, etc.

Alianzas para el acceso a servicios y el éxito de los negocios innovadores

Se trata de promover alianzas entre los productores organizados (liderándolas) y aliados estratégicos, tanto para el acceso al mercado de servicios como para la articulación a los mercados de productos. Para ello, se proponen instrumentos (como los contratos de asociación en participación) que formalicen los acuerdos entre los miembros de las alianzas (con transparencia y equidad, además de la garantía de que los productores ejercerán el liderazgo) y establezcan las ventajas de esta asociación.

Fortalecimiento de una oferta sostenible de servicios de calidad

Es necesario fomentar la participación de oferentes de servicios privados con orientación empresarial para mejorar la calidad de los servicios y su sostenibilidad. Ante la escasa presencia de este tipo de oferentes, se debe incentivar la participación de nuevos actores o la reconversión de aquellos que tienen enfoques asistencialistas hacia un enfoque de mercado. Los instrumentos que se proponen son: mejorar la rentabilidad de la provisión de servicios (economías de escala, reducción de costos de transacción, mayor demanda); programas de capacitación de oferentes en el enfoque de competencias; fortalecimiento de entidades públicas que ofrecen servicios como parte de la acción promotora del Estado; promoción de metodologías de extensión "de campesino a campesino" y metodologías participativas de investigación, mediante el incentivo a la participación de pro-

ductores y productoras líderes; el fortalecimiento de centros de asesoramiento empresarial y de oferentes de servicios de información.

Desarrollo de sistemas de información de servicios y de certificación de oferentes

Se trata de fomentar el desarrollo de sistemas de información que permitan acopiar, organizar y difundir información sobre oferentes y demandantes de servicios. Esta información contribuirá a reducir los costos de transacción y a facilitar el proceso de formación de precios en el mercado de servicios. Complementariamente, deben promoverse mecanismos de certificación de la calidad de los oferentes, en función de sus competencias y especialización, lo cual es clave para generar una oferta que se adecue a los requisitos de los productores (servicios, contenidos y metodologías).

Enfoque territorial en la promoción del mercado de servicios para la innovación

La competitividad, determinada por la innovación, es un fenómeno sistémico, en el sentido de que depende de las características del entorno en el que están insertas las unidades productivas. Esto define la necesidad de promover el mercado de servicios para la innovación con un enfoque territorial, a través de la aplicación de los instrumentos de promoción propuestos de una manera descentralizada y en el nivel de territorios (corredores, regiones, etc.). Así, se contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad local y a complementar acciones con otras intervenciones, que buscan mejorar la dotación de activos privados y bienes y servicios públicos, la infraestructura productiva, el acceso a servicios financieros rurales, entre otros.

Financiamiento para la inversión en emprendimientos rurales: lineamientos estratégicos¹⁸

Políticas para mejorar el acceso a servicios financieros rurales

Se debe apuntar a reducir los costos de transacción originados por la dispersión geográfica de los clientes, el alto riesgo del sector, la falta de información (que eleva los costos que los intermediarios asumen para la selección y monitoreo de clientes, y los costos de los demandantes para conocer intermediarios y productos o acceder a estos), los complejos trámites que deben desarrollarse en ámbitos rurales, entre otros. De lo contrario, el precio de los servicios financieros seguirá siendo alto, haciéndolos inaccesibles para los pobladores rurales o generando una concentración de las carteras en proyectos altamen-

Foto CIES



Organizaciones de productores fortalecidos. Contribuyen a lograr economías de escala.

18/ Para el desarrollo de las propuestas en relación con este tema, fueron valiosos los aportes de Carolina Trivelli (IEP) en entrevista personal sostenida con los autores.



Acceso al financiamiento. Se debe mejorar las capacidades de las organizaciones de productores.

te rentables pero riesgosos. Los siguientes lineamientos apuntan al objetivo señalado.

Desarrollo de sistemas de información

Es necesario fomentar mecanismos para, por el lado de la oferta, facilitar el conocimiento de potenciales y actuales clientes (servicios financieros demandados e historial de desempeño económico y en los mercados financieros); y, por el lado de la demanda, conocer productos (requisitos, funcionamiento) que se adecuen a sus necesidades y capacidad de pago. Para ello, se propone el desarrollo de centrales de riesgo.

Desarrollo de estrategias e instrumentos para el manejo de riesgos

Por el lado de los intermediarios, se requiere la diversificación de clientes, negocios rurales (naturaleza y estacionalidad), ámbitos de acción y fuentes de fondeo de recursos; además de asegurar sus carteras de crédito (con fondos de garantía, por ejemplo). Por el lado de los prestamistas, es necesario promover el acceso a mecanismos privados de aseguramiento (ahorros y seguros ante riesgos de producción y precios, de salud, etc.).

Fortalecimiento del acceso al crédito y promoción de nuevos servicios financieros, para el financiamiento de actividades rurales agropecuarias y no agropecuarias

Los mercados financieros rurales deben atender una demanda que está vinculada a emprendimientos agropecuarios y no agropecuarios (que crecen en importancia y son determinantes como estrategia de diversificación de los productores rurales, además de ser en sí una fuente importante de liquidez). Las medi-

das propuestas con relación a esto incluyen: a) mejorar el acceso al crédito formal, vía su adecuación a la heterogeneidad de la demanda, por tipo de clientes y por uso; b) desarrollar instrumentos que permitan combinar garantías patrimoniales y sociales (grupos solidarios, bancos comunales), y que descansen más en la capacidad y voluntad de pago de los clientes y en los flujos de fondos que estos pueden generar (además de fortalecer las garantías reales, mediante el desarrollo del mercado de tierras y la mejora de la situación de los derechos de propiedad); c) desarrollar y profundizar el uso de nuevos servicios financieros, como el micro-ahorro, envío y recepción de dinero (especialmente remesas), sistemas de medios de pagos, *micro-leasing*, entre otros.

Fortalecimiento de los intermediarios financieros y conformación de plataformas de segundo piso

La oferta de servicios financieros rurales debe fortalecerse para lograr niveles de intervención mayores, que permitan impactos en la reducción de los costos de transacción, economías de escala e influencia en las políticas del sector. En ese sentido, se propone: a) cofinanciar la formalización e innovación (capacidades de gestión, desarrollo de instrumentos) en los intermediarios que actualmente operan, e incentivar la entrada de nuevos actores; b) subsidiar los costos de transacción de las entidades microfinancieras con instrumentos como los bonos de articulación financiera, y cofinanciar sus costos operativos, de contratación de especialistas, etc.; c) redefinir Agrobanco, como entidad encargada del subsidio y cofinanciamiento de las entidades microfinancieras (nueva función de reducción efectiva de los costos de transacción y atención de sectores comprobadamente desatendidos); d) adecuar el marco regulatorio financiero a las complejidades del ámbito rural y fortalecer las entidades reguladoras; e) promover la formación de plataformas de segundo piso (redes, asociaciones, etc.); f) desarrollar el mercado de capitales, con énfasis en fondos de inversionistas institucionales e individuales orientados al ámbito rural.

Conocimiento y ampliación de la demanda efectiva

Para conocer a profundidad la demanda rural de servicios financieros (que es altamente heterogénea y segmentada), y viabilizar la demanda de aquellos pobladores rurales que están dispuestos y tienen la capacidad de asumir el costo de los servicios financieros, además de tener capacidad de repago, pero que no logran acceder a estos mercados (o no quieren hacerlo) por los altos costos de transacción, riesgo y falta de información, se proponen: estudios de demanda, simplificación de trámites, programas de seguros, y campañas de información y difusión en el nivel rural.

Fortalecimiento de organizaciones de productores para el acceso al financiamiento

La creación, formalización y mejora de las capacidades de las organizaciones de productores incrementa sus posibilidades de acceso a servicios financieros rurales, pues permite alcanzar escalas que reducen los costos de los intermediarios, así como una mejor gestión de los emprendimientos (cuya rentabilidad sustenta la capacidad de repago y costeo de los servicios financieros), elevando la confianza en la cultura crediticia de los productores. Para lograrlo, se propone el cofinanciamiento de los costos que estas mejoras implican, así como apoyo para la formulación de planes de negocios que sustenten la rentabilidad de los emprendimientos rurales que se quiere financiar.

Hacia una institucionalidad funcional al desarrollo rural territorial

En el caso del Perú, además de las complejidades de la descentralización, las principales dificultades de implementar la agenda señalada estarían en la construcción de la institucionalidad territorial y la operativización de una gestión territorial por parte del Estado (como consecuencia de una inercia sec-

19/ Para el análisis de esta problemática fueron muy importantes los aportes de Carlos Monge, consultor de Propuesta Ciudadana, en entrevista sostenida con los autores

20/ Propuestas adaptadas de De Janvry, Alain (2005). "Toward a "New" Approach to Rural Development Strategies: From Integrated Rural Development (IRD) to Integral Territorial Development (ITD)". Mimeo.

torial y la resistencia a intervenir territorialmente y compartir competencias¹⁹). Tomando en cuenta el desafío que esto significa, se proponen acciones orientadas a la constitución de una institucionalidad funcional al desarrollo rural territorial (DRT) y la promoción de la descentralización del crecimiento económico, tales como²⁰: definición y tipología de territorios; definición de la entidad pública responsable del DRT (con rango ministerial e intersectorial) y de los ejecutores de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR); mejora de la ENDR; desarrollo de un sistema de consejos para el DRT, con participación de alianzas entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, y gobiernos locales y regionales; desarrollo de un fondo de inversión en proyectos locales, regionales y nacionales; fortalecimiento de capacidades de las alianzas y gobiernos regionales y locales; y, desarrollo de un sistema de rendición de cuentas y un sistema de aprendizaje e intercambio institucional.

Siendo la apuesta por el enfoque territorial la mejor ruta alternativa para un desarrollo rural efectivo, vale la pena insistir con la reforma del Estado, la construcción de la institucionalidad necesaria y la validación de proyectos en este enfoque. Si se logra en el corto plazo que lo territorial sea el referente de la acción sectorial, se habrá sentado las bases para que en el mediano y largo plazo se materialice el enfoque territorial. Para ello, es imprescindible contar con el poder y la voluntad política necesarios, así como con la activa participación de todos los actores del desarrollo rural.