Carolina Trivelli
Javier Escobal
Bruno Revesz

DESARROLLO RURAL EN LA SIERRA

Aportes para el debate

DESARROLLO RURAL EN LA SIERRA

Aportes para el debate

DESARROLLO RURAL EN LA SIERRA

Aportes para el debate

Carolina Trivelli
Javier Escobal
Bruno Revesz

CON LA COLABORACIÓN DE:
Miguel Abramonte / Denice Cavero / Xabier Etxeberria /
Ludwig Huber / Oscar Madalengoitia / Raphael Saldaña /
Víctor Vich / Johanna Yancari /

IEP
Instituto de Estudios Peruanos

GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

CIPCA
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

CIES
consorcio de investigación económica y social

Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate.
Carolina Trivelli, Javier Escobal y Bruno Revesz.
Lima, Cipca, Grade, IEP, Cies, 2009.
(Estudios de la Sociedad Rural, 37; Diagnóstico y Propuesta, 44)
W/14.04.02/E/8
DESARROLLO RURAL; MUNICIPIOS RURALES; ACTORES SOCIALES; MERCADOS RURALES; POLÍTICAS DE DESARROLLO; TESTIMONIOS; SIERRA; PERÚ.

© Cies Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax [51-1] 421-2278
Serie: Diagnóstico y Propuesta 44
<www.cies.org.pe>

© Cipca Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
San Ignacio de Loyola 300, Urb. Miraflores, Piura
Telf. [51-73] 34-5573, 34-2860, Fax [51-73] 34-2965
<www.cipca.org.pe>

© Grade Grupo de Análisis para el Desarrollo
Av. Del Ejército 1870, Lima 27, Perú
Telf. [51-1] 264-1780, 264-1701, Fax [51-1] 264-1882
<www.grade.org.pe>

© IEP Instituto de Estudios Peruanos
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. [51-1] 332-6194, Fax [51-1] 332-6173
Serie: Estudios de la Sociedad Rural 37
<www.iep.org.pe>

ISSN: 1019-4517
ISBN: 978-9972-51-245-2

Lima, junio de 2009
Tiraje: 1000 ejemplares

Corrección, diseño y diagramación: Mónica Ávila Paulette
Foto de carátula: Rafael Nova (Mercado de verduras en Ocongate)
Impresión: Bellido Ediciones E.I.R.L.

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional: N.º 2009-07692

Registro del proyecto editorial
en la Biblioteca Nacional: N.º 11501130900422

Este documento es resultado de la Red Desarrollo Rural para la Sierra: aprovechando *Sierra Exportadora* para promover una estrategia integral de desarrollo, elaborada en el marco del sistema de concursos del Cies, con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Acdi) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (Idrc).

Cies, Cipca, Grade e IEP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en el presente libro, que son responsabilidad exclusiva de sus autores.

ÍNDICE

Presentación 7

Capítulo 1
Propuestas y conceptos sobre el desarrollo rural para la sierra 17

Capítulo 2
Los viejos y nuevos temas de los estudios sobre la sierra rural 39

Capítulo 3
El discurso sobre la sierra: la marca del atraso 61

Capítulo 4
(Re)conociendo la sierra 71

Capítulo 5
Gobernanza de los territorios de la sierra 95

Capítulo 6
Descentralización, instituciones locales y desarrollo territorial rural en la sierra 131

Capítulo 7
El mercado y el desarrollo de la sierra 185

I. Potencialidades y limitaciones al desarrollo de los mercados de productos en la sierra 185

II. Los hogares de la sierra rural y su relación con los mercados de factores: el caso de los servicios financieros 225

Capítulo 8
El desarrollo rural en la voz de los protagonistas 277

Capítulo 9
Mirando hacia adelante: la rearticulación de las estrategias de intervención en el sector público 299

Colofón: ENDR, Agro Rural, proyectos y programas de desarrollo rural en la sierra, ¿qué nos falta? 327

Referencias Bibliográficas 329

Anexos 347

PRESENTACIÓN

LA PRESENTE PUBLICACIÓN PRETENDE ofrecer una mirada amplia y plural acerca de la cuestión del desarrollo rural en la sierra peruana sobre la base del trabajo realizado en el marco de la Red de Investigación sobre Desarrollo Rural de la Sierra, formada por investigadores del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); y auspiciada por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Distintas visiones de la sierra rural y su desarrollo, así como una revisión de algunas características de la sierra rural de hoy, nos llevan a pensar que las propuestas sobre cómo promover el desarrollo rural en la sierra no sólo están en construcción, sino que no contamos aún con mecanismos endógenos que logren recoger los elementos centrales de experiencias pasadas —buenas y malas— que permitan sacar lecciones, institucionalizarlas y reproducirlas. Es decir, no hemos aprovechado las experiencias acumuladas. Por el contrario, parece que nos hemos dejado llevar por el intento de buscar recetas que lo resuelvan todo, para todos; y al no lograrlo, criticamos severamente. ¿Cómo pasar a un proceso de síntesis y apertura que nos permita generar propuestas de desarrollo rural que, sin ser recetas mágicas, permitan a los actores en la sierra moverse hacia esquemas orientados al desarrollo de su espacio local? ¿Cómo dejar de buscar un programa, proyecto o intervención que resuelva las limitacio-

nes que inhiben el desarrollo en la sierra rural para buscar herramientas que combinadas de manera adecuada permitan a cada localidad avanzar y tomar ventaja de sus oportunidades? ¿Qué actores pueden dejar de implementar recetas foráneas, predefinidas, y adoptar elementos de distintas experiencias para adaptarlos a su realidad y necesidades? Este tipo de interrogantes son las que han guiado el trabajo que presentamos en este texto. Si bien somos conscientes de que no hemos logrado responder plenamente a estas preguntas, creemos que este análisis aporta nuevos elementos para avanzar hacia dichas respuestas.

Partimos de constatar que contrariamente a la idea de que la sierra es un espacio de precariedad y escasez, y con limitadas ideas e iniciativas sobre su desarrollo es, más bien, un espacio dinámico con iniciativas, aprendizajes, capacidad de combinar recursos financieros, institucionales, humanos y sociales a favor de nuevas formas de promoción del desarrollo. Esto no significa, por cierto, que no existan brechas de conocimiento. Hay grandes áreas en donde la experiencia, la discusión y las propuestas son limitadas, puntuales y claramente insuficientes. Es evidente, sin embargo, que las múltiples intervenciones, fallidas y exitosas, han dejado en la sierra un valioso acervo de experiencias. Parecen revelar justamente, que la combinación de elementos y prácticas aprendidos y probados en distintos momentos, bajo diferentes esquemas institucionales y desarrollados por distintos actores, puede permitir que surjan nuevas formas de promover el desarrollo de la sierra, tanto desde la acción local como de actores locales y foráneos.

La sierra peruana es un espacio complejo y heterogéneo, tanto desde el punto de vista socio-económico y cultural, geográfico y ecológico. Esta heterogeneidad impone grandes desafíos a las propuestas de desarrollo rural; que han de ser lo suficientemente flexibles para responder a ella. Uno de los propósitos de esta red de investigación ha sido justamente explorar la diversidad de la región, a fin de destacar la necesidad de tomar en cuenta las dinámicas y dotaciones locales en el proceso de diseño de políticas y propuestas de desarrollo rural para esta región del país.

El desarrollo rural en la sierra exige una acción concertada y coordinada entre sectores e intervenciones, entre actores e instituciones diversos.

Desde nuestro punto de vista existen cuatro espacios de acción e interacción centrales: los gobiernos locales, los mercados de productos y factores, el sector público nacional y regional; y, por último, los programas de cooperación para el desarrollo de la sierra. Estos cuatro espacios han de analizarse, además, en función de su relación con la gente, con los hogares y con sus organizaciones: los protagonistas del desarrollo rural.

Dentro de este marco general, nos propusimos los siguientes objetivos de investigación: 1) analizar y discutir las estrategias de desarrollo rural, 2) analizar los mecanismos de gobernabilidad local como base potencial para implementar estrategias de desarrollo territorial en la sierra, 3) identificar las posibilidades y restricciones que los mercados ofrecen a los hogares de la sierra en el marco de las estrategias de desarrollo rural conocidas.

Este texto busca proporcionar elementos para abrir la discusión sobre cómo avanzar en el desarrollo rural en la sierra. Nuestra apuesta es presentar los resultados de la investigación en torno a cinco ejes temáticos. En primer lugar, nos interesa mostrar cómo las propuestas de desarrollo rural han cambiado en el tiempo. Queremos hacer énfasis en que nos encontramos en una etapa en la que la discusión debe centrarse en cómo sintetizar las experiencias de las últimas décadas, tomando como base las lecciones derivadas de los programas de desarrollo rural integrado y de los esquemas posteriores que, en el marco de la liberalización económica, buscaron ganar eficiencia concentrando sus acciones en un único sector o mercado. En segundo lugar, buscamos retomar y sintetizar un conjunto de elementos de la realidad serrana que permitan abrir nuevos campos de discusión, y que retomen, a la vez, aquello que ya conocemos sobre la sierra y su entorno rural. En tercer lugar, —y el tema más nuevo de los que presentamos— es la discusión sobre el papel de los actores institucionales locales, en particular de los municipios en relación con la gobernanza de los territorios rurales y las estrategias del sector público. Hablamos de municipios que han cobrado cada vez más importancia en la promoción del desarrollo local, tanto debido al nuevo esfuerzo descentralizador en marcha como a los crecientes recursos financieros disponibles en este nivel de gobierno. En cuarto lugar, presentamos, a partir de dos estudios, una discusión sobre las posibilidades y limitaciones de los mercados de la

sierra rural. Finalmente, planteamos una discusión sobre la visión que el centro, el gobierno central maneja acerca del desarrollo rural en general y de la sierra rural en particular, buscando poner en evidencia sus limitaciones. Hemos incluido, además, breves extractos de testimonios de pobladores de la sierra rural que ilustran el desarrollo desde la perspectiva de los mismos actores.

Nos hemos propuesto el desafío de abrir la discusión en torno al tema del desarrollo rural de la sierra; en ningún caso pretendemos cerrarla. Por ello, si bien en este texto no presentamos conclusiones, varios capítulos incluyen reflexiones particulares en relación con los temas tratados. Lo que esperamos, más bien, es abrir nuevas preguntas y que aquellos interesados en el tema del desarrollo rural se propongan nuevas maneras de entenderlo. Entre las interrogantes que este texto plantea queremos destacar tres grandes líneas de investigación. La primera se ubica en torno a cómo se generan e institucionalizan los aprendizajes sobre desarrollo rural y a cómo se logran consensos sobre lo que funciona, sobre lo que no funciona y cómo se incorporan estos aprendizajes en el sentido común sobre el desarrollo rural. La segunda línea de investigación se relaciona con cómo se articulan los esfuerzos de política pública nacional con acciones y propuestas locales, es decir, cómo se producen sinergias y cómo se procesan las discrepancias y conflictos entre los distintos espacios institucionales. Finalmente, la tercera línea de investigación se refiere a cómo promover un desarrollo que tome ventaja del mercado, de las instituciones, de las políticas públicas y de la cooperación para articular una propuesta equitativa, sostenida así como social y ambientalmente responsable. En cada una de estas tres líneas de investigación hay mucho por hacer para consolidar propuestas de desarrollo rural que estén respaldadas por la experiencia, construidas a partir del empoderamiento de los actores en el territorio rural con la posibilidad de ser, eventualmente, replicadas o adaptadas a lo largo de la sierra rural según sea el caso.

Como es obvio en este documento no se tratan muchos de estos temas. Queremos señalar, sin embargo, que aquello que este libro no discute, requiere igualmente un renovado debate. Entre los temas pendientes tenemos a las nuevas formas de hacer política en el ámbito local, discusión

que debería incluir el rol de las políticas sobre la identidad (lo étnico, lo regional, etcétera). Asimismo, existe un gran vacío con relación a la gestión pública general en la sierra. Si bien la cultura y su rol como creadora de imágenes, de discursos están ausentes en este texto, el ensayo de Víctor Vich busca abrir una discusión en torno a esta materia. Los temas de manejo de recursos naturales y preservación del medio ambiente, del agua en particular, son claves en un entorno en donde son los pobladores rurales quienes los controlan. Finalmente, a pesar de que abordamos muy poco temas asociados a la inequidad y distribución desigual de oportunidades somos conscientes de que son fundamentales para pensar el desarrollo de la sierra rural.

El texto que sigue

En la perspectiva de avanzar en la construcción de una visión sobre las distintas alternativas de desarrollo rural para la sierra proponemos diferentes elementos de análisis en nueve capítulos. Los tres primeros examinan según diferentes registros y desde diversos enfoques cómo ha evolucionado la visión del desarrollo rural en las últimas décadas. Se discuten, primero, los sucesivos cambios en los paradigmas dentro de los cuales se inscribieron las diferentes estrategias de intervención implementadas (integrales, sectoriales, lideradas por la oferta o por la demanda, etcétera), presentadas, a la vez, de manera analítica (Capítulo 1). La revisión de los trabajos de investigación sobre el desarrollo rural en la sierra muestra el cambio de enfoques e intereses de los investigadores. Este cambio comienza en los estudios de los años setenta y ochenta centrados en la economía campesina, y vira hacia una dispersión de temas relacionados con el desarrollo de la sierra, que complejizan y especializan los análisis, obligándonos, así, a adoptar miradas más interdisciplinarias que integren múltiples planos a la vez. Hay un claro tránsito desde aquellos temas que buscaban explicar el mundo rural andino, como la economía campesina, hacia temas específicos que por sí solos no pueden explicar el todo o, que no pueden dar una explicación integral (Capítulo 2). Complementariamente, y reconociendo el papel de los investigadores en la producción de imágenes sobre la sierra y su desarrollo, cabe mencionar que sus discursos no son los únicos. Circulan también —y sobre todo— aquellos correspon-

dientes a los sentidos comunes y estereotipos que construyen a la sierra, en el imaginario nacional, como un lugar devaluado. Estos llevan siempre a una mínima valoración de lo que ahí sucede; por ende a qué tanto el centro como los partidos políticos prestan poca atención a los problemas de la sierra rural y con ello, a que sus esfuerzos por desarrollar políticas públicas adecuadas a su realidad particular sean sumamente limitados (Capítulo 3).

El Capítulo 4 nos proporciona una radiografía actualizada con nuevos elementos sobre la sierra rural. Aprovechando diversas bases de datos se presenta evidencia de algunas características de la sierra rural y sus pobladores, a ser tomadas en cuenta para comprender las dinámicas y sobre todo para entender cualquier estrategia de políticas y propuestas que busquen mejorar el desempeño social en la región.

Los dos capítulos siguientes contemplan de forma comparativa las herramientas institucionales de las que dispusieron —o disponen— los actores locales para generar desde su propia experiencia, propuestas de desarrollo territorial rural. Primero se presenta, bajo una perspectiva histórica, tres esquemas de asignación de recursos públicos, diseñados sobre la base de una visión territorial; las diferentes arquitecturas institucionales que condicionan el proceso de gobernanza, o sea la capacidad de enlace entre los diferentes actores (Capítulo 5). Luego se examina cuál podría ser el rol de los gobiernos locales, en particular de los distritales como dinamizadores de procesos de desarrollo rural en sus territorios, en el marco del actual proceso de descentralización. Si bien el desempeño de las municipalidades rurales es desigual y heterogéneo en función a su tamaño, medios y condiciones en que operan. Sin embargo, además de las grandes limitaciones internas y externas existe un conjunto de factores como la reorientación de su visión hacia lo rural, traslado creciente de recursos desde el centro, institucionalización del proceso de asignación colectiva de los recursos, iniciativas de desarrollo económico local y de articulación con el mercado regional, asociatividad, arreglos institucionales que les permiten regular las intervenciones de los organismos de cooperación con los cuales se han establecidos alianzas entre otros, que se configuran como disposiciones de gran relevancia a ser consideradas

como una malla territorial básica en el diseño e implementación de futuras e hipotéticas estrategias nacionales y/o regionales de desarrollo rural en la sierra (Capítulo 6).

El propósito del Capítulo 7 es identificar potencialidades y restricciones que los mercados de la sierra rural presentan para adoptar distintas estrategias de desarrollo rural. En la primera sección se analiza la heterogeneidad de las relaciones correspondientes a los mercados de productos de la sierra, dando cuenta de la necesidad de estrategias de desarrollo rural que se adapten a distintos contextos y tomen en cuenta variadas relaciones entre los pobladores de la sierra y estos mercados. La manera en que los hogares de la sierra se articulan a los mercados de productos está estrechamente asociada a la posibilidad de aprovechar las distintas estrategias de desarrollo rural. Por ejemplo, como se discute en la primera sección de este capítulo, es distinto promover acciones cuando los hogares son compradores netos de productos que cuando son vendedores netos.

La segunda sección enfatiza el acceso y uso de los hogares de los mercados de factores. Si bien por lo general los hogares de la sierra rural usan estos mercados masivamente son pocos los que utilizan varios a la vez. En torno al mercado de crédito encontramos que a pesar del desarrollo microfinanciero y de su creciente expansión hacia los espacios rurales, hay muchos lugares en la sierra a los que no llegará. Incluso los hogares que cuentan con acceso a crédito formal, no siempre toman ventaja de él; buena parte de los hogares rurales enfrentan restricciones por el lado de la demanda que los inhiben de participar plenamente de dichos mercados. Restricciones de distinta naturaleza según el tipo de hogar rural que se esté analizando, pone en evidencia que las políticas de expansión de la oferta no serán suficientes para expandir el uso de este factor productivo.

Acabamos de señalar que uno de los grandes desafíos del desarrollo de la sierra rural es definir acciones y políticas diferenciadas a partir de la realidad de las actividades, limitaciones y oportunidades que enfrentan los distintos tipos de productores que habitan en ella, sin embargo, es

indispensable también volver la atención a los esfuerzos que los actores mismos del desarrollo despliegan en la sierra rural. Esto, para poder articular con ellos las acciones promovidas desde el sector privado y público con el fin de viabilizar los esfuerzos y caminar hacia un proceso de desarrollo más endógeno y sostenible. Avanzaremos en el desarrollo rural de la sierra en la medida en que las políticas públicas se sumen a los esfuerzos de los hogares rurales, sus organizaciones y de los emprendedores de la sierra. Es desde esta perspectiva que nuestra Red de Investigación, en alianza con el Proyecto Sierra Sur convocó un concurso de testimonios denominado "Mi experiencia en desarrollo rural", que recibió más de 100 propuestas, narradas en primera persona, en donde actores de la sierra dan cuenta de las diferentes formas en que ven y trabajan a favor del desarrollo rural. En el Capítulo 8 se publican las sistematizaciones de las experiencias ganadoras.

El noveno y último capítulo presenta elementos para discutir el espacio dentro del sector público central desde donde construir opciones de desarrollo rural. Partimos de una cuestión fundamental: ¿Quién es el responsable del desarrollo rural?, para luego revisar cómo este tema ha estado presente —y ausente— de la discusión e interés del sector. Buscamos ilustrar cómo la cohesión y consistencia de los dispositivos y programas implementados depende, no solamente de su eficiencia y eficacia, sino de la oportunidad de poner a la sierra rural en el centro de la atención de la política pública. Terminamos discutiendo la agenda que el mismo sector público, en particular el Ministerio de Agricultura, ha propuesto con la implementación de Agro Rural.

Para llevar a cabo las investigaciones, de manera específica, de las que dan cuenta los capítulos seis y siete, se organizaron múltiples visitas de campo en donde se entrevistaron a funcionarios, personal y especialistas de los organismos de cooperación privados (ONG) y públicos, y actores locales (autoridades políticas, técnicos y funcionarios municipales, pobladores y productores rurales). Las principales zonas en donde trabajamos son el valle del Mantaro, las alturas de Arequipa, Piura y Cusco, y la zona de Puno, Tacna y Moquegua. Seguramente nuestro texto no logrará dar cuenta de todo lo encontrado en estas visitas o en las entrevistas, pues

la complejidad y dinamismo nos suscitaron, más bien, nuevas preguntas, preocupaciones y oportunidades.

Mucho de lo que aprendimos al realizar este documento se basa en las tantas reuniones de discusión así como en la presentación del proyecto, (de sus avances o sobre temas específicos que han sido abordados con socios estratégicos). En particular debemos reconocer el interés demostrado por colegas de distintas instituciones, como los del Proyecto Corredor Puno-Cusco, Proyecto Sierra Sur, Proyecto Marenass, la Remurpe, el proyecto Masal y los profesionales del Minag, MEF y la Cias. Como siempre, los colegas miembros del Sepia fueron de gran ayuda, al igual que los comentaristas y participantes en los seminarios del Cies espacio en donde presentamos los avances de esta investigación. A todos los que nos manifestaron su interés, nos dedicaron tiempo y nos brindaron su apoyo expresamos nuestro más caluroso reconocimiento y agradecimiento.

Durante la preparación de este documento y como forma de releer nuestras propias ideas, fue clave escuchar las voces de los pobladores de la sierra rural. Hicimos muchas entrevistas y tomamos ventajas de varias oportunidades para sostener reuniones informales con grupos de pobladores rurales, con empresarios locales, con jóvenes y con mujeres campesinas de la sierra rural. Además los testimonios recibidos en el concurso "Mi experiencia en desarrollo rural" nos mostraron, también, nuevos ángulos y formas de entender el proceso de desarrollo rural. Queremos reconocer el tiempo que nos dedicaron estas personas y la importancia de contar con sus opiniones para entender un poco mejor lo que sucede en la sierra rural.

Antes de cerrar esta introducción debemos hacer varios agradecimientos. Al Cies, por el apoyo financiero para elaborar este estudio así como a un lector anónimo que nos ayudó con una paciente lectura de versiones preliminares y valiosos comentarios que nos ayudaron a convertir muchas páginas de informes en el texto que aquí presentamos. A Ricardo Vergara y Pierre de Zutter, jurados del concurso de testimonios, que no sólo seleccionaron ganadores sino que nos ayudaron a identificar temas y líneas de reflexión a partir de los textos recibidos. Si bien muchos cole-

gas nos han ayudado, José Sialer y César Sotomayor merecen especial reconocimiento.

Finalmente, queremos agradecer a nuestros colegas del IEP, Cipca y Grade, a los jóvenes investigadores que nos ayudaron durante el proceso y en quienes esperamos haber despertado preguntas, inquietudes y nuevas visiones sobre la sierra, Xabier Etxeberria, Denice Cavero, Raphael Saldaña, Oscar Madalengoitia y Johanna Yancari. En particular, debemos un especial reconocimiento a Miguel Abramonte, Víctor Vich y Ludwig Huber que sin ser parte del equipo inicial aceptaron con entusiasmo colaborar con nuestra propuesta.

Carolina Trivelli (IEP)
Javier Escobal (Grade)
Bruno Revesz (Cipca)

CAPÍTULO 1
Propuestas y conceptos tras las estrategias de desarrollo rural del sector público

EN EL PLANO OPERATIVO, el desarrollo rural busca incrementar de manera directa la cantidad y calidad de los activos (físicos e intangibles) de las personas e instituciones para lograr impactos sobre la generación de ingresos,[1] así como, en las capacidades humanas y empoderamiento mediante capacitaciones, apoyo a organizaciones, asistencia técnica, contratos entre instituciones, donaciones o crédito y otros instrumentos.

En el plano conceptual, sin embargo, las distintas políticas adoptadas por el Estado peruano para superar la pobreza y lograr el desarrollo de la sierra se han visto influenciadas por un conjunto de cambios de énfasis, desde estrategias de desarrollo basadas en acciones integradas, como los viejos proyectos de Desarrollo Rural Integrado (DRI); a la apuesta por la focalización y especialización. Por ello, para enmarcar los distintos proyectos y programas que buscan impulsar el desarrollo rural en la sierra conviene, primero, desarrollar un marco conceptual que le dé coherencia al conjunto de iniciativas y, al mismo tiempo, identifique vacíos o áreas que requieran ser complementadas para impulsar una estrategia de desarrollo sostenible para esta región del país.

1. Ingresos y empleos agrícolas y no agrícolas.

Cuadro 1.
Desarrollo rural: dimensiones principales

	Dimensión	Años 70-80	Años 80-90	Síntesis
1.	Estrategia de intervención	Intervenciones Integradas (DRI).	Intervenciones aisladas (especialización).	Intervenciones coordinadas / complementariedad.
2.	Estrategia liderada por	Oferta.	Demanda (mayor rol a la participación y al empoderamiento).	Reconocimiento que ambos énfasis deben coexistir hace necesario validar la intervención y al mismo tiempo reconocer que ciertos actores pueden no tener la capacidad para expresar sus intereses.
3.	Dimensión sectorial	Prima lo agropecuario. Estrategias típicas: - intensificación agrícola, - diversificación agrícola.	Cobran protagonismo las actividades rurales no agropecuarias, pero se sobreestima su validez como estrategia.	Visión más balanceada en la que se maneja una amplia cartera de oportunidades de diversificación de medios de vida (*livelihoods*) Incluyendo migración.
4.	Escala de producción	Sobreestimación de las posibilidades de la pequeña agricultura.	Cobra importancia la economía de escala. Pierde importancia la pequeña agricultura.	La importancia de las economías de escala difiere según el ámbito: producción, compra de insumos, comercialización. Organización y mercado de tierras como mecanismos alternativos para aprovechar estas economías.
5.	Gente y territorio	Focalización en la parcela como eje de intervención.	Focalización en el hogar rural, articulación con ciudades intermedias.	La migración va tomando importancia en la no identificación de la población con el territorio.

(*Cont.*) Cuadro 1.
Desarrollo rural: dimensiones principales

	Dimensión	Años 70-80	Años 80-90	Síntesis
6.	Ámbito de implementación	Política sectorial. Uso de instrumentos diferenciados a través de precios, subsidios, tasas de interés.	Políticas y programas nacionales.	Desarrollo territorial, creciente reconocimiento a la necesidad de tener "políticas diferenciadas", pero sin un claro entendimiento sobre su forma concreta. → Menú de programas cuya combinación depende del contexto. → Permitir adaptación durante la implementación.
7.	Institucionalidad	Participación institucional vertical Nacional → Regional → Local.	Cambio en el discurso, reconocimiento del mayor peso de lo regional y local.	Posible crisis de expectativas, reconocimiento de límites al proceso de empoderamiento local, necesidad de coordinar acciones locales con políticas regionales y nacionales.
8.	Organización	Colectivización.	Privatización.	Asociatividad.
9.	Visión	Empresas emprendedoras.	Visión asistencialista, pobres.	Igualdad de oportunidades. reducción de vulnerabilidades.
10.	Relaciones internacionales	Relaciones crecientemente complejas. Subsidios internacionales – liberalización comercial bilateral – impactos indirectos a través de cambios en la matriz energética.		

El cuadro 1 da cuenta de las distintas dimensiones que han sido tomadas en cuenta al momento de diseñar políticas y programas dirigidos a transformar el espacio rural a lo largo de las últimas décadas

1. Estrategia de intervención: desarrollo rural integrado *versus* especialización

El desarrollo rural se puede entender como un proceso de transformación social, productiva e institucional cuyo objetivo es mejorar de manera sustancial y sostenible la calidad de vida de una población. En este contexto, la necesidad de mejorar y ampliar las oportunidades de generación de ingresos de quienes viven en el sector rural, exige una estrategia de desarrollo con una visión "integral". La literatura sobre desarrollo rural ha reconocido siempre la importancia de manejar una visión de este tipo. De Janvry *et ál*. (1999), por ejemplo, señalan que este paradigma de desarrollo rural surgió entre 1970 y 1980, dominado por el interés en la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres rurales a través de un enfoque integral.

La implementación de esta estrategia de desarrollo integral estuvo, sin embargo, inicialmente centralizada por el Estado, considerado actor clave en el proceso de desarrollo. El Estado priorizaba la inversión social y era el ente encargado de coordinar y ejecutar la provisión de servicios de desarrollo (De Janvry *et ál*. 1999), otorgando, por lo general, mínima importancia a los procesos de formación de capacidades (Scott 2002).

Según diversos autores esta visión habría fracasado debido a problemas derivados de una débil coordinación, por un lado; y por la falta de una gerencia adecuada para la implementación, por el otro. De Janvry *et ál*. (1999), basándose en Crener *et ál*. (1984) menciona algunos de los problemas que se presentaron en la implementación de dichos programas:

- Ambientes políticos adversos y un sesgo urbano minaban la rentabilidad de las inversiones en agricultura.
- Excesiva focalización en la agricultura, incluso en casos en los que generaba solamente una pequeña fracción del ingreso de los hogares.

- Incapacidad de solucionar el problema de acceso a activos, en particular, tierras.
- Fallas de coordinación entre las agencias gubernamentales en la provisión esperada de "paquetes integrados" de servicios.
- Fallas para descentralizar el poder de decisión en el ámbito local en relación con la participación de los beneficiarios en las fases de definición e implementación de los proyectos.
- Insuficiente atención a la formación y fomento de alianzas que puedan sostener un compromiso continuo con el desarrollo rural.

Producto de estas falencias y en el marco de los programas de ajuste estructural y liberalización de mercados las estrategias de desarrollo que se impulsaron a partir de la década de 1980 y con mayor fuerza en los los años noventa tendieron a privilegiar la especialización. (Escobal y Valdivia 2004). Los gobiernos optaron por segmentar las acciones vinculadas a la provisión de bienes y servicios públicos como caminos rurales, electrificación, saneamiento, telecomunicaciones, titulación, sanidad agropecuaria, etcétera; y crear unidades de alta especialización técnica para realizar las inversiones.

Recuadro 1

El rol de la infraestructura en el ámbito rural

"Antes de esta experiencia, este lugar (Huaraca, Vichos, Ayacucho) era como cualquier lugar y/o pueblo ignorado, donde el vivir era tan rutinario con un poco de agricultura y el pastoreo y algunos elementos humanos que sólo visitaban por la caza furtiva, prácticamente un caserío de apenas diez familias, una trocha carrozable en total abandono, población sin ninguna conciencia turística y atractivos sin acceso. En la actualidad es una nueva zona ecoturística, con accesos señalizados, en un área de 30 km^2 y la comunidad se encuentra organizada para fines de preservación y servicio en el bosque natural y la laguna visitado por miles de visitantes que dejan algo de economía a los moradores"

Juan de Dios Cabrera Carrasco, Chilca, La Mar, Ayacucho
Concurso: Mi experiencia en desarrollo rural

Aunque los resultados de muchas de estas iniciativas mostraron cierto grado de efectividad, la literatura internacional pone en evidencia que esta especialización de las intervenciones ligadas al desarrollo rural tiene límites. Aisladas y sin contemplar la existencia de complementariedades entre diferentes inversiones públicas tienen menor rentabilidad que las iniciativas que se hacen de manera coordinada. Escobal y Torero (2006), muestran, por ejemplo, que el impacto de la inversión coordinada en servicios de infraestructura en el área rural excede largamente la suma de los impactos aislados. Así el impacto de tener electricidad y agua —que equivale a un incremento de 16% de los ingresos respecto a quienes no tienen esta infraestructura— es mayor que la suma de los impactos individuales, que no superan el 9%. Algo similar ocurre cuando se combina agua y teléfono, electricidad y teléfono o, por último agua, electricidad y teléfono, caso en que el incremento de ingresos es de 20% frente a menos de 5% que resultaría de agregar los impactos individuales.

2. Estrategia liderada por la oferta o por la demanda

Las estrategias impulsadas por el Estado han estado basadas en esquemas de planificación central. Este tipo de estrategia dominó la escena del desarrollo hasta la década de 1980. Las estrategias lideradas por la demanda marcaron un cambio de paradigma en el desarrollo rural, abriendo un espacio para "la voz de los pobres" que, a diferencia del esquema anterior, liderado por oferta, contemplaba métodos participativos para la implementación de estrategias de desarrollo.

En la discusión sobre estrategias efectivas para la superación de la pobreza, Narayan (2000) señala que es necesario lograr entender a la pobreza desde la perspectiva de los pobres. Este conocimiento permitirá un mejor acercamiento a las barreras que afrontan, así como a sus necesidades reales. Esta visión no es sólo más democrática sino más práctica, en el sentido de reconocer las limitaciones del Estado central para identificar los problemas específicos que enfrentan los pobres rurales en distintos contextos.

Esta proposición es importante en la medida en que nos permite comprender por qué muchas intervenciones gubernamentales y la provisión

de servicios son percibidas por los pobres, como inefectivas en tanto no les permite cambiar su precaria situación, sino que por el contrario, se mantiene invariable en el tiempo (Narayan 2000).

Cabe resaltar, sin embargo, que se pone cada vez más en tela de juicio la capacidad de desarrollar estrategias únicamente lideradas por la demanda. Ello debido a la necesidad de articular las estrategias locales con las regionales y nacionales, por un lado. Y, por el otro, al hecho de que hacer efectiva la participación de los segmentos más excluidos es compleja y pueden coexistir estrategias lideradas por la oferta y la demanda.

3. La dimensión sectorial del desarrollo rural

En los primeros esfuerzos por articular estrategias de desarrollo rural era común identificar la primacía de lo agropecuario. Es más, aún en muchos sectores vinculados a la política pública se sigue confundiendo "lo rural" con "lo agrícola".

De Janvry *et ál.* (1999) señala que durante la década de los sesenta, la política rural dio prioridad al sector agropecuario bajo los alcances de la "Revolución Verde", considerando, además, a los productores agropecuarios como instrumentos clave para lograr el desarrollo rural. Esta estrategia contemplaba inversión gubernamental a gran escala en infraestructura, investigación y asistencia técnica. Estaba, asimismo, orientada a incentivar la adopción de nuevas tecnologías (Ashley y Maxwell 2001). En este contexto, la discusión sobre el desarrollo reconoce el crecimiento agrícola como motor para reducir la pobreza en la agricultura, la economía rural y a nivel nacional (Irz *et ál.* 2001, citado en Ashey y Maxwell 2001).

Sin embargo, el incremento de las actividades rurales no agropecuarias como eje estratégico del desarrollo rural es cada vez mayor. Por ejemplo, Kay (2005) señala la "Nueva ruralidad" inicialmente como un término referido a la caracterización de las nuevas transformaciones experimentadas por el sector rural; en gran medida, como consecuencia de la globalización y de las políticas neoliberales. En esta línea, la "Nueva Ruralidad" da cuenta de la creciente participación de las actividades rurales no agrícolas en el medio rural, por ejemplo artesanía, comercio, transporte,

turismo rural; y de la multi o pluriactividad de la economía campesina. Contempla asimismo un cambio en la valoración del espacio rural debido al ecologismo o turismo rural, o un cambio cultural en los estilos de vida de la población rural. Este último, según Llambí (1994), es consecuencia de la mayor interacción rural urbana y de la presencia de los medios de comunicación.

Recuadro 2

Las actividades no agropecuarias y el acceso a mercados

"La experiencia consiste en un grupo de personas del campo que se organizan para confeccionar artesanías, vendiendo primeramente en el mercado local y regional y después llegando a exportar las confecciones de artesanías que realizaban, la cooperativa llegó a tener como 70 socios y, a la vez, trabajadores tanto varones como mujeres"

Alejandro Rojas Ccolqque, Yauri, Espinar, Cusco
Concurso: Mi experiencia en desarrollo rural

El nuevo paradigma denominado "medios de vida sostenibles" parte de una visión amplia sobre la combinación de activos y actividades que configuran una estrategia de supervivencia viable para las familias rurales, pues no se encuentra exclusivamente vinculada a la agricultura (Sepúlveda *et ál.* 2003). Kay (2005) señala que la temática sobre las nuevas estrategias de vida rural ha sido desarrollada y difundida por Robert Chambers (1988, 1997). Aquí, la agenda de las propuestas de políticas públicas es promover el desarrollo rural concentrándose no sólo en la agricultura campesina, sino también en sectores importantes como el empleo rural, la sostenibilidad ambiental, la equidad, la participación social, la descentralización, el desarrollo local y el empoderamiento.

4. ¿Existen economías de escala en la producción agrícola?

La existencia o no de economías de escala en el sector agropecuario ha sido un tema central en el debate sobre desarrollo rural. De existir economías de escala importantes en el ámbito de la parcela se podría justificar la presencia de la gran propiedad agraria. En cambio, la ausencia de

economías de escala en la parcela podría hacer viables otras formas de propiedad.

Ellis y Biggs (2001) mencionan que las estrategias centradas en la pequeña agricultura marcan un punto notable en el desarrollo rural. Se caracterizan por satisfacer simultáneamente dos objetivos: el crecimiento y la equidad. Por su parte, el trabajo de Schultz (1964) fue reconocido como la contribución más significativa a este enfoque. El autor señalaba que los pequeños productores son asignadores eficientes y racionales de sus recursos (Shultz citado por Ashley y Maxwell 2001) pero que para mejorar sus ingresos el cambio tecnológico era la única opción (De Janvry 1999). Así, las propuestas planteadas por Schultz, sumadas a la "Revolución Verde", influyeron sobre la política del desarrollo rural que tuvo como elemento crucial, dentro de la estrategia para el crecimiento económico y el desarrollo rural, a los pequeños agricultores "racionales y eficientes" (Sepúlveda *et ál.* 2003).

Se pueden mencionar algunas teorías planteadas por autores como Lipton y Longhurst (1989), Hayami y Ruttan (1971), Johnston y Kilby (1975), Mellor (1976), que tratan de la eficiencia de la pequeña agricultura y la necesidad de cambios tecnológicos. Recogemos aquí algunos de estos planteamientos:

- "El desempeño de los procesos productivos relacionados con las combinaciones de partida (semilla, fertilizante, agua) son neutrales a la escala" (Lipton y Longhurst 1989 citado por Ellis y Biggs 2001).
- Hayami y Ruttan (1985) promovieron innovaciones tecnológicas en los casos en que los cambios en la escasez relativa de factores, traducidos en cambios en sus precios relativos, inducen sesgos asociados al ahorro en el uso de factores.

Si bien algunos autores señalan con fundamento teórico y empírico que este modelo ha demostrado consistencia estratégica a lo largo de los años; los nuevos discursos sobre el espacio rural han cuestionado su rentabilidad en términos sociales y económicos (Ashley y Maxwell 2001).

Existe, además, literatura sobre las condiciones poco favorables para los pequeños productores, que ponen en evidencia que los mercados cada vez más complejos, privatizados y competitivos, condicionan la elección de tecnologías a estas restricciones (Tripp 2001 citado por Ashley y Maxwell 2001).

Las economías de escala en otros ámbitos como en la comercialización orientan a su vez la discusión hacia la alternativa de las asociaciones de productores como vehículo para capturar estas economías de escala sin necesidad de generar procesos de concentración parcelaria.

5. ¿Cuál es el ámbito de implementación de la política del desarrollo rural?

Sustentada por las políticas liberales de la década de los años ochenta, la política de desarrollo rural tomó un nuevo rumbo reemplazando y suspendiendo el paradigma anterior. Uno de los cambios más saltantes fue la reestructuración de políticas y programas que, a diferencia del esquema anterior basó sus estrategias sobre programas nacionales (Kay 2005) Este enfoque cuestionó seriamente las políticas sectoriales específicas como la política de precios y comercio externo. Según Bautista y Valdés (1993) (citado por Kay 2005), dichas políticas de precios eran discriminatorias contra la agricultura debido a que generaban bajas tasas de retorno y, sobre todo porque tendían a favorecer solamente a áreas urbanas.

Por su parte, Shejtman y Berdegué (2003) definen el Desarrollo Rural Territorial (DTR) como "un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuya finalidad es reducir la pobreza rural". En este contexto, el propósito de la transformación es estructurar de manera competitiva la economía de dicho espacio rural, articulando, a su vez, la participación de los actores locales, así como estimulando y facilitando la concertación.

Plantean, así, que el nuevo enfoque de desarrollo territorial se basa en una estrategia que contempla múltiples dimensiones de desarrollo, sobre un espacio "objetivamente inexistente", que constituye un conjunto de relaciones sociales, de identidad y de propósitos compartidos.

Sin embargo, la discusión sobre el DTR se ha mantenido en la esfera de lo teórico siendo cuestionada por muchos autores, debido a las complejidades encontradas en su implementación. Sumpsi (2006) y Mora (2006) plantean que este enfoque ha tenido que afrontar obstáculos que dificultan su operatividad. Entre los más importantes destacan la ausencia de criterios operativos para la definición de territorios rurales; arreglos institucionales públicos y privados en contextos de información imperfecta; así como una estructura organizativa no adecuada para promover y gestionar el desarrollo de los territorios.

Mora (2006) destaca, además, la necesidad de considerar aspectos relevantes para impulsar procesos de desarrollo territorial rural, como complementos indispensables de las políticas públicas y estrategias diseñadas:

- Elaboración de arreglos institucionales que pasen del funcionamiento sectorial estatal a una acción integrada.
- Establecimiento de servicios de asistencia técnica (AT) y extensión rural-investigación.
- Aplicación del "enfoque ascendente" en los procesos de desarrollo territorial rural para considerar situaciones específicas de diferentes territorios presentes en el medio rural regional.

6. Institucionalidad en el medio rural

Participación institucional vertical

Sepúlveda *et ál. (*2003) dan cuenta de un enfoque de desarrollo rural caracterizado por la implementación de estrategias nacionales verticales impuestas "de arriba hacia abajo". Este enfoque asume que los factores que desencadenan el cambio son exógenos y derivan de políticas nacionales sin contemplar heterogeneidades.

Reconocimiento y mayor peso de lo regional/local

Escobal (2004) menciona que existe un cambio en el paradigma del desarrollo rural enmarcado por el impulso a la participación de la población beneficiaria en la planificación, ejecución y mantenimiento de proyectos

públicos. En dicho contexto, algunas funciones del Estado fueron sustituidas mediante la formación de instituciones y el empoderamiento local.

Escobal señala sobre la base de Coombs (1980) que este consenso estaba orientado a garantizar la participación plena de los pobres de áreas rurales en el proceso de desarrollo sustentado en la satisfacción de necesidades básicas y la distribución equitativa de los beneficios.

Cabe señalar que algunos autores reconocen este nuevo paradigma como la implementación de procesos participativos de desarrollo y otorgan mayor importancia a los actores. Es conocido, también, como estrategias ascendentes desde el ámbito local o particular, en donde la participación y el empoderamiento juegan un papel fundamental (Sepúlveda *et ál.* 2003)

Si bien la población rural podría promover sus propios intereses a través de redes institucionales u organizaciones colectivas, muchas de estas instituciones afrontan desafíos en cuanto a replicabilidad, continuidad y legitimidad, que en la mayoría de los casos no se han logrado solucionar, enfrentando con ello un frustrado intento de lograr desarrollo rural sustituyendo funciones del Estado.

Muestra de ello, Escobal, siguiendo a Bebbington (1997), señala que las organizaciones no gubernamentales (ONG) están experimentando una crisis en materia de identidad institucional, legitimidad y continuidad tras haber reconocido la poca efectividad de sus esfuerzos por modificar la situación de pobreza rural en las últimas décadas.

Parece que la existencia de algunas fallas institucionales aunadas a las características heterogéneas de las áreas rurales ha impedido a dichas organizaciones reemplazar el papel del Estado en su objetivo de lograr el desarrollo de los pobres rurales. Escobal (2004) señala cuatro fallas institucionales: los bienes públicos, las externalidades, la incapacidad de alinear estrategias de alivio de pobreza con equidad, así como, la existencia de información imperfecta. Estas fallas están asociadas con elementos que limitan el desarrollo institucional y se manifiestan en dificultades como la disociación entre los costos y beneficios de los esfuerzos que se desplie-

gan, los obstáculos a la democratización del proceso de toma de decisiones asociados con información imperfecta y altos costos de transacción.

7. Organización

Holdcroft (1978) señala que la principal iniciativa en la política rural de 1950-1960 fue el desarrollo comunal basado en promover la organización de comunidades rurales lo que permitiría planificar de forma colectiva la asignación de los recursos bajo su control (De Janvry *et ál.* 1999).

Aunque este movimiento fue guía para intervenciones de política rural de algunas instituciones como Usaid y Naciones Unidas en gran parte del mundo, fue un intento anticipado, sobre la base de acciones descentralizadas que se desmoronó fácilmente debido a que no transfería nuevos recursos a las comunidades para generar ingresos y porque al rechazar temas relacionados con la distribución de la tierra y estructuras de poder local acentuó el poder de las elites tradicionales.

8. Visiones alternativas del desarrollo rural

La historia del desarrollo rural da cuenta de distintas visiones. En algunos casos aparecen estrategias basadas en "empresas emprendedoras" que lideran el cambio. En otros, predomina una visión "asistencialista" que percibe al sector rural como un lastre para el desarrollo.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial (2000-2001), bajo una definición multidimensional de pobreza plantea una estrategia de desarrollo basada en tres pilares fundamentales: igualdad de oportunidades, para mejorar el acceso a activos y mercados; empoderamiento, para lograr que las instituciones estatales sean sensibles a las voces de los pobres; y seguridad, para lidiar con riesgos y reducir la vulnerabilidad.

Esa visión multidimensional está relacionada con los enfoques dinámicos de la pobreza que, a diferencia del enfoque estático, se concentran en aspectos "preventivos" (Chaudhuri 2003).

Algunas estrategias para lidiar con la vulnerabilidad se han concretado en el manejo comunal a través de redes de protección social (capital social),

así como en la implementación de transferencias condicionadas por parte del Estado.

9. Globalización y apertura comercial

De Janvry *et ál.* (1999) sostienen que la globalización generó un contexto de exposición de los pobladores rurales a los mercados internacionales, en donde las reglas de juego han tendido ser más homogéneas, imponiendo, así, la necesidad de alcanzar mayor competitividad para sobrevivir en los mercados, circunscritos a la competencia internacional.

Esta condición es especialmente difícil para los pequeños productores que enfrentan desventajas ante los retos de la modernidad y competitividad debido a su baja posesión de activos, limitado acceso a las nuevas tecnologías de información y altos costos de transacción en los mercados (De Janvry 1999). Escobal (2006) señala, basándose en Winters (2004) y Anderson (2005) alguna evidencia de los potenciales efectos negativos del vínculo entre liberalización comercial, pobreza y distribución de ingresos.

Por otro lado, aunque es posible encontrar efectos positivos provenientes de la apertura comercial, Escobal (2006) señala que existen muy pocos estudios al respecto. Se pueden mencionar algunas experiencias documentadas por Agreda (1997) para el caso de los alpaqueros y por Rodríguez *et ál.* (2006) para el caso de los productores ayacuchanos de cochinilla. Ambos mencionan la importancia de la innovación y fortalecimiento gremial como condiciones favorables para alcanzar mercados internacionales.

Existe, también, un efecto derivado de la globalización sobre las relaciones comerciales en los mercados de productos y cambios en los sistemas de comercialización a escala global (el impulso de los supermercados); así como en cambios en la dieta alimenticia en general. Si bien existe poca literatura al respecto, Escobal señala trabajos presentados por Reardon y Berdegué (2002) para el primer caso y Huber (2002) para el segundo, como evidencia de los cambios en las relaciones internacionales y la mayor exposición de las zonas rurales.

Estos y algunos otros temas, como la relevancia que ha cobrado la incorporación de aproximaciones territoriales —que discutiremos de manera extensa en el capítulo 5— deben estar a la base de las intervenciones que el sector público promueve en materia de desarrollo rural. Como veremos más adelante, y como ha sido ampliamente tratado en la literatura sobre desarrollo territorial rural, mucho de lo que aparece a modo de síntesis de lo aprendido sobre las propuestas de desarrollo rural en las últimas décadas (recogido en la última columna del cuadro 1 en este capítulo) corresponde a una visión más abierta del desarrollo rural en donde no hay una sola manera de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales y en donde el entorno rural es parte de un continuo territorial con activos vínculos entre sus porciones rurales y urbanas; visión por cierto más compleja, más exigente para la definición de intervenciones públicas y, sobre todo, más heterogénea.

Esta suerte de síntesis nos ha permitido aprender que en las estrategias de desarrollo rural integrado y las intervenciones especializadas y focalizadas, el rol del Estado y las acciones del sector público en la promoción del desarrollo rural es central, como promotor de iguales oportunidades para distintos grupos de pobladores rurales, y como agente capaz de resolver o enfrentar las fallas de los mercados e instituciones y permitir, así, el desarrollo privado de los actores centrales del desarrollo rural, es decir, hogares rurales.

El papel del Estado en la promoción del desarrollo rural está íntimamente vinculado a la concepción misma de desarrollo. Si seguimos a Sen (1989) y concebimos al desarrollo económico como la expansión de "capacidades" de las personas, un rol central del Estado sería fortalecer tales capacidades. Para lograrlo es imprescindible reconocer que cualquier estrategia de desarrollo rural debe partir por reconocer la heterogeneidad del medio rural; tanto en lo que respecta a los territorios, como en el acceso diferenciado de sus habitantes a activos públicos y privados; como la heterogeneidad de sus instituciones. Esta heterogeneidad en la dotación inicial de un hogar rural deviene en la diversidad de los derechos de uso o dominio sobre los recursos que lo rodean, variedad en las capacidades habilidades

y potencial que poseen; en sus estrategias de vida y, finalmente, en la calidad de vida que logran desarrollar.

El Estado a través de sus políticas y acciones debe constituirse como soporte para que los hogares rurales puedan sacar adelante distintas estrategias de desarrollo. Por ello, las acciones del Estado requieren en esta materia complejidad y coordinación, para lograr responder y apoyar los esfuerzos de los actores privados en el marco de distintas estrategias, que pueden ser consideradas de "supervivencia". Sin embargo, existen también estrategias que han mostrado potencial como alternativas para los pequeños productores de la sierra como: a) diversificación de las fuentes de ingreso del hogar hacia actividades que provean empleo rural no agropecuario (Erna); b) integración a mercados domésticos dinámico regionales o nacionales; y, c) integración a nichos de mercado de exportación. Cabría añadir a esta lista una estrategia de "salida" en la que la migración y el desarrollo de los mercados de trabajo cobren un papel principal.

En líneas generales encontramos que tres estrategias han sido identificadas en la literatura sobre desarrollo rural para observar cómo los hogares rurales combinan fuentes de ingreso para enfrentar cambios en su entorno económico, social, político o institucional. Éstas son: (a) intensificación de la actividad agropecuaria; (b) diversificación de fuentes de ingreso; y, (c) migración. La intensificación agropecuaria pretende incrementar la productividad a través de innovaciones que permitan un mejor uso de los recursos productivos que el hogar dispone. La diversificación de ingresos busca identificar fuentes alternativas para enfrentar un shock permanente o transitorio o como alternativa para generar un proceso de acumulación y reinversión.

Finalmente, la migración puede ser considerada como una estrategia para asegurar fuentes de empleo alternativas aprovechando lazos económicos y sociales entre los lugares de origen y de destino de la migración (Scoones 1998). De manera complementaria Devereaux (1993) distingue entre estrategias de sobrevivencia, adaptativas y de acumulación. Como indican Morris *et ál.* (2005) la clasificación sugerida por Scoones (1998) muestra las características de las actividades que realizan los hogares mientras

que la clasificación planteada por Devereaux (1993) se fundamenta en la racionalidad o motivación del hogar y el resultado potencial. Las estrategias de vida de los hogares rurales también pueden ser evaluadas en cuanto a la escala institucional que les corresponde (Dougherty 2002). Cinco escalas suelen ser identificadas: intra-hogar, entre hogares, comunidad, mercado y Estado. Según este punto de vista, las estrategias de vida en el medio rural no son sólo un tema que le compete al hogar como decisión, sino una compleja trama de interacciones que vinculan a sus miembros con el entorno.

Cada una de estas estrategias implica distintos tipos de integración con los mercados de productos agropecuarios y no-agropecuarios. Algunos de los que logran articularse exitosamente a estos mercados lo hacen a través de la intensificación de la actividad agropecuaria; otros, diversificando sus fuentes de ingreso hacia actividades no-agropecuarias. Como se sabe existe una relación positiva entre intensificación de la actividad agropecuarias y nivel de bienestar. La misma relación positiva se da entre incremento de ingresos rurales no-agropecuarios y grado de bienestar. La mayor diversificación de ingresos suele estar asociada a mayor crecimiento económico y menor vulnerabilidad. Sin embargo, es bien conocido que aquellos con poca educación, habilidades laborales, capital social o financiero difícilmente pueden aprovechar estas oportunidades (Ellis 2000).

La estrategia de diversificar las fuentes de ingreso hacia actividades rurales no agropecuarias tiene potencialidades y limitaciones, como lo muestra la lietratura internacional para el caso del desarrollo de actividades no-agropecuarias. Ver por ejemplo Pingali y Rosegrant (1995) a escala global; Reardon *et ál.* (2001) quienes documentan el caso de América Latina y Escobal (2001), quien mide la importancia de esta estrategia para el sector rural peruano e identifica que casi 50% de los ingresos rurales provienen de actividades no directamente vinculadas con la parcela del agricultor.

La estrategia de intensificación no es fácil para el productor en la sierra peruana. Como se sabe, la mayoría de los agricultores ubicados en

la sierra tienen baja productividad, costos monetarios unitarios elevados y enormes dificultades para poder innovar en productos, tecnologías o procesos para alcanzar mayor eficiencia y rentabilidad, inclusive en su escala. Existe, sin embargo, un pequeño grupo de productores que han logrado articularse de manera exitosa a mercados que pueden denominarse "mercados dinámicos". Por mercados dinámicos, entendemos mercados capaces de absorber cantidades crecientes de cultivos producidos por estos agricultores, ya sea por la escala del mercado o por el crecimiento acelerado de la demanda.

Recuadro 3

La intensificación de la actividad agropecuaria y la organización como estrategia de ingresos

"A partir del año 2000 tomamos la decisión de solicitar una parcela a la comunidad campesina con la finalidad de mejorar la crianza de ganados vacunos (...) una vez que tuvimos la parcela casi como una propiedad, otros comuneros también empezaron a solicitar sus parcelas, de modo que casi todos en el sector tiene sus parcelas (...) hemos unido nuestras parcelas con la finalidad de disponer de mayores ingresos, contar con agua y mejorar la instalación de pastos mejorados, lo que nos facilitaba el pastoreo rotatorio, la organización para el trabajo familiar y poder asegurar una mayor producción de leche".

Lucio Chise Ccora, Coporaque, Espinar, Cusco
Concurso: Mi experiencia en desarrollo rural

La integración a mercados nacionales dinámicos también ha sido estudiada en los ámbitos internacional y local. La literatura ha combinado los marcos conceptuales de la eficiencia y competitividad de mercados con la nueva economía institucional para identificar las causas de la mala articulación y sugerir, así, estrategias para resolver los problemas. Dichas estrategias están basadas en el desarrollo de formas contractuales entre la industria de procesamiento y la pequeña agricultura (Pimbert *et ál.* 2001); en políticas dirigidas a la reducción de costos de transacción (Harriss-White 1998); o en fortalecer los vínculos con supermercados (Ghatak y Pandey 2000; Reardon y Berdegué 2002).

Para el caso peruano, la mayor parte de estudios que analizan, por ejemplo las relaciones contractuales entre agricultores y agroindustria están basados en las experiencias de los pequeños agricultores comerciales de la costa (Escobal *et. ál.* 2000), o de las zonas más articuladas al mercado de la sierra central (Bernet *et ál.* 2002).

Sobre la integración de pequeños productores con mercados de exportación, si bien se ha dado prioridad a establecer cadenas de valor, no se cuenta con suficientes estudios en profundidad sobre las distintas cadenas y, específicamente, sobre el beneficio que pertenecer a alguna trae a los pequeños productores en las condiciones contractuales vigentes.[2] Generar y articular cadenas ha sido una de las estrategias más utilizadas en los últimos años para promover la integración de los pequeños productores con mercados dinámicos y de exportación; sin embargo, no ha sido la única. Varias iniciativas complementarias se han orientado, más bien, a reducir costos de acceso a mercados dinámicos, los contratos con agroindustrias y/o a "mover" determinados mercados más cerca de los pequeños productores, como en el caso de las ferias ganaderas, por ejemplo.

Si se pretende elevar la rentabilidad de los pequeños productores de la sierra por medio de una vinculación más exitosa con los mercados, es indispensable entender qué factores explican los altos costos de transacción que enfrentan dichos agentes para vincularse a los mercados de productos y establecer mediante qué mecanismos los costos se traducen en estrategias económicas y prácticas tecnológicas particulares. Sólo así es posible diseñar una estrategia de intervención que permita mejorar el bienestar de los productores rurales de la sierra vía la profundización de sus relaciones mercantiles.

2. Si bien hay cadenas que ofrecen interesantes resultados para los pequeños productores, incluso para aquellos con poca tierra y limitados activos, como el caso de los productores de café (ver Remy 2007) u otras, hay también estudios que sugieren que la integración de pequeños productores a cadenas de valor tiende a ser temporal y funcional a los intereses de otros eslabones de la cadena (no los pequeños productores). En un primer análisis de varias cadenas, Triveño (2008) encontró que los pequeños productores veían una mejora en su eficiencia y productividad al insertarse en una cadena, pero que dicha mejora no se traducía en mayores ingresos.

Como lo veremos en el capítulo 7, los mercados de productos y factores en la sierra, si bien muy presentes en las estrategias de los hogares rurales, no constituyen, aún, un tejido que permita a los productores "usar" estos mercados de manera articulada, es decir, usar más de un mercado a la vez. Los estudios resumidos en dicho capítulo cubren los principales problemas asociados a "fallas de mercado" que impiden que se desencadenen procesos de desarrollo rural más inclusivos.

Es necesario, complementariamente, interrelacionar estas fallas de mercado con las fallas en las instituciones que afectan los procesos de desarrollo de los pobladores rurales. Hatzius (2000) considera cuatro tipos distintos de fallas institucionales. Las primeras dos están asociadas a bienes públicos y a la presencia de externalidades negativas. En la literatura económica (neoclásica) son tratadas como fallas de mercado. Los otros dos tipos de fallas institucionales quedan fuera del marco conceptual de la economía neoclásica, que se concentra en la eficiencia en la asignación de recursos. La tercera está asociada a la incapacidad de los mercados de resolver por sí mismos metas de pobreza y equidad, temas que no suelen ser vistos como "fallas de mercado" en sentido estricto de la expresión. La distribución óptima de derechos de propiedad o la necesidad que los ganadores compensen a los perdedores son ejemplos típicos. Una gama amplia de configuraciones institucionales que combinan esfuerzos colectivos de agencias públicas y organizaciones de la sociedad civil suelen ser consideradas para asegurar equidad, sostenibilidad y consenso entre las partes afectadas. Por último, para Hatzius (2000) la cuarta falla institucional se relaciona con el supuesto de que mercados competitivos están asociados a información perfecta. Los problemas de asimetrías en la distribución de información y la existencia de costos de transacción, en otras palabras costos de información y de preparar, monitorear y hacer cumplir contratos en el contexto de instituciones que van más allá del mercado y que son un grupo de problemas que obligan desarrollos institucionales específicos.

Así tomando en cuenta las imperfecciones institucionales y fallas de mercado, un marco institucional conducente a un desarrollo rural sostenible

y equitativo, que respete y sirva de soporte a las distintas estrategias de desarrollo adoptadas por los hogares rurales, debería incluir, al menos, los dos aspectos siguientes: a) un sistema de asignación de derechos y responsabilidades bien definido y transparente, incluyendo procedimientos para monitorear y respetar los acuerdos; y b) mercados efectivos y eficientes en el marco de un arreglo organizacional complejo que incluye redes, instancias de coordinación organizaciones secundarias que faciliten la acción colectiva y reduzcan los costos de transacción entre los distintos individuos y grupos de interés.

CAPÍTULO 2
Los viejos y nuevos temas de los estudios sobre la sierra rural[1]

EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS se ha publicado una gran cantidad de estudios que analizan las causas de la pobreza serrana y su potencial de desarrollo, a menudo con el objetivo de proponerle al Estado peruano medidas políticas para superarla. En los años setenta y ochenta, el enfoque de estas publicaciones se centraron, principalmente, en la economía de las familias campesinas y en la comunidad como expresión más destacada de organización social. Durante la década de 1990, las discusiones giraban en torno a la liberalización del mercado de tierras iniciada por el gobierno de Fujimori y las oportunidades y/o amenazas que la privatización implicaba para las comunidades. En la última década, se ha producido una gran dispersión temática que abarca una serie de aspectos nuevos, algunos relacionados con el potencial económico no-agrario de la región (minería, turismo) y otros que no son estrictamente económicos, como la gobernabilidad, la identidad y el medio ambiente.

En las páginas siguientes presentamos un resumen, necesariamente selectivo y parcial, de publicaciones sobre la sierra.

1. Esta sección corresponde a un resumen del documento "De la economía campesina a la nueva ruralidad: una revisión de publicaciones sobre la sierra peruana" preparado por Ludwig Huber por encargo de la Red de Investigación sobre Desarrollo Rural de la Sierra.

1. Comunidades y economía campesina

La reforma agraria del gobierno de Velasco Alvarado fue sin duda un punto de inflexión en la sierra peruana. La más radical en toda América Latina, con la excepción de Cuba, es considerada, sin embargo, dentro de la literatura —demasiada amplia para resumirla aquí— como un"fracaso", principalmente porque no ha logrado mejorar la situación socioeconómica de sus beneficiarios; es decir, las familias campesinas.[2]

Para identificar las raíces de este "fracaso" y los errores cometidos por el gobierno militar, José María Caballero (1980) realizó, hacia fines de los años setenta, un diagnóstico de la sierra peruana antes de la reforma agraria.[3]

El análisis de Caballero comprende un abanico temático muy amplio, desde la geografía y los sistemas de producción, pasando por el orden social (comunidades, haciendas, gamonalismo), hasta lo que el autor llama "la gran transformación" que se habría producido durante las tres décadas anteriores a 1970, como consecuencia del desarrollo capitalista, que llevó a la descomposición de la hacienda señorial, a una mayor diferenciación interna del campesinado, a la transformación de los vínculos comunales y a la irrupción del campesinado en la arena política durante las masivas movilizaciones en los años sesenta.

Pese a estos cambios previos a la reforma agraria, la economía agraria serrana estaba estancada debido a factores como las difíciles condiciones ecológicas, el atraso tecnológico y la escasez de tierras, que además estaban mal distribuidas. Con todo ello, las condiciones de vida de la población rural en la sierra eran sumamente precarias.

2. Para un balance reciente de la reforma agraria, véase Fernando Eguren: "Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú", en Fernando Eguren (ed.): *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima, Cepes, 2006. El autor llega a la conclusión, común en las evaluaciones de la reforma, de que "la reforma agraria peruana resultó radical en términos de redistribución de tierras, pero esa no fue una condición suficiente para lograr el desarrollo rural" (2006: 27).
3. Para un análisis más detallado de la reforma agraria, véase José María Caballero: *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina* (1980).

Ante esta situación, la reforma agraria debió haber adoptado medidas que Caballero sintetiza en tres grandes líneas: reparto de tierras, ruptura democrática y políticas de ingreso. En cuanto al reparto de tierras, la reforma debió haber ampliado al máximo el fondo de tierras disponibles para repartir, sin limitarse a expropiar los latifundios, sino incluir, también, los fundos medianos e incluso las propiedades de campesinos ricos, para aumentar las tierras a disposición de los minifundistas y nivelar las diferencias. Según Caballero, la reforma agraria debió ser distributiva en lugar de colectivista. En vez de formar grandes empresas y cooperativas, las tierras debieron ser distribuidas en pequeños lotes a las familias campesinas más necesitadas o en extensiones más grandes a las comunidades, para que éstas, a su vez, las repartieran a sus integrantes.

En lo referente a la "ruptura democrática", la reforma debió haberse apoyado en la movilización y organización independientes de los campesinos, en vez de la reglamentación burocrática y la tutela paternalista del Estado. Finalmente, era indispensable una política basada en un sistema de precios y subsidios diferenciados que no dependa solamente del mercado y que asegure un mínimo de ingresos a los productores, en vez de favorecer en primera instancia a los consumidores.

Sin embargo, el régimen militar hizo "todo lo contrario" (1980: 397), de modo tal que los efectos de la reforma agraria sobre el bienestar de los campesinos "tenían que ser pequeños" (1980: 397). Los errores se debían a una visión simplista y estereotipada, "en definitiva profundamente falsa" (1980: 398) del agro andino, así como, a una actitud autoritaria, voluntarista y antidemocrática. Un proceso de transición que logre terminar con el atraso y la miseria del campesinado andino requiere profundos cambios políticos.

Paralelo al estudio de Caballero, que argumenta desde una perspectiva "macro" e incluye factores económicos, ecológicos, sociales y políticos, se ha publicado trabajos de otros economistas desde la perspectiva, más bien, la microeconomía de la familia y de la comunidad campesina. El libro de Adolfo Figueroa (1981) presenta una fuerte influencia del economista norteamericano Theodore Schultz (1964), Nobel de 1979, quien plantea

que la pobreza en la agricultura tradicional no se explica por ineficiencia ni sobrepoblación, sino por la escasa dotación de recursos por un lado, y por la tecnología tradicional, por el otro. En el marco de las condiciones realmente existentes, según Schultz los campesinos son pobres pero eficientes. Esto implicaría la necesidad de modernizar la agricultura, dado que los recursos disponibles no permiten aumentar la producción, y la política del desarrollo debería promover cambios tecnológicos para el campesinado, sobre todo "hacia tecnologías superiores" (1981: 19).

En su estudio basado fundamentalmente en encuestas realizadas en ocho comunidades de la sierra sur, Figueroa presenta a las familias campesinas de la región de la siguiente manera:

- Pequeños propietarios que operan en fincas fragmentadas, de extensiones generalmente menores a cinco hectáreas.
- Combinan la producción de cultivos agrarios con ganadería y producción de "bienes Z", es decir productos no-agropecuarios como artesanías, alimentos procesados y materiales de construcción.
- Diversifican su producción en diferentes pisos ecológicos, lo que les permite cultivar una gama bastante amplia de productos.
- Utilizan principalmente mano de obra familiar.
- Su comportamiento económico se desenvuelve en la comunidad campesina, que funciona como una "unidad macroeconómica" (1981: 20).
- Obtienen ingresos a través de la venta (o trueque) de su producción y de su fuerza de trabajo; es decir, su economía "está bien integrada al resto de la economía peruana" (1981: 70).

Un argumento fundamental de Figueroa es que no se puede entender la economía campesina de la sierra peruana sin tomar en cuenta la aversión al riesgo de las familias. Prácticamente todas las actividades económicas de la zona están sujetas a riesgo: ausencia de lluvias; heladas y granizadas; enfermedades y plagas; rodamiento del ganado debido al terreno accidentado; enfermedades; pestes; extravíos; etcétera. Por otro lado, como las familias son pobres tienen que evitar, en lo posible, poner en juego sus

ingresos; preferirán, entonces, "una pequeña pérdida en su ingreso a la pequeña posibilidad de sufrir una gran pérdida" (1981: 92).

En condiciones marcadas por escasos recursos de pobre calidad y el uso de una tecnología tradicional, la forma más adecuada de minimizar el riesgo es diversificando las actividades económicas, precisamente una de las características de la economía campesina serrana. Por lo tanto, "frente al problema del riesgo e incertidumbre en la agricultura serrana, la fragmentación es una respuesta muy racional" (1981: 125). Puesto que con los recursos y el conocimiento tecnológico que las familias poseen actualmente es difícil pensar en formas de aumentar la producción o sus ingresos de manera significativa, no hay evidencia de que la economía campesina sea ineficiente. Se confirma, así, la hipótesis de Schultz: en las circunstancias dadas, no existe forma alguna de hacer mejor las cosas. Efectivamente, los campesinos de la sierra peruana son "pobres pero eficientes".

La medida más adecuada para mejorar el ingreso de las familias es, entonces, el cambio tecnológico, que en el caso peruano significa, también, un mejoramiento cualitativo de los insumos tradicionales y la provisión de insumos tradicionales como el agua. Por otro lado, dado que los campesinos están integrados en el mercado y sus ingresos dependen igualmente del sistema de precios, la modernización no puede ser encarada sólo como un problema técnico. Para que las ganancias en productividad no sean simplemente transferidas a las ciudades, es necesario evitar una "política de precios anti-rural" (1981: 138).

Aplicando en buena medida el mismo enfoque teórico que Figueroa, Daniel Cotlear (1989) plantea una perspectiva sobre el futuro de la economía campesina en los Andes. El propósito de su libro, basado en su tesis doctoral presentada en la Universidad de Oxford en 1986, es explorar las posibilidades de desarrollo en la agricultura campesina, que según el autor se puede lograr aumentando la productividad, lo que requiere, a su vez, una transformación tanto tecnológica como institucional.

Cotlear elabora su argumento sobre la base de un estudio comparativo en tres regiones de la sierra del Perú, seleccionadas por tener características agroecológicas similares, pero con diferente grado de difusión de insumos

modernos. Según este criterio definió una región moderna, una intermedia y una tradicional. La comparación reveló que dentro del sector campesino existían grandes diferencias en la productividad de la tierra y en los ingresos netos en la producción agrícola; en la región moderna, ocho veces mayores que en la tradicional. Un hallazgo importante fue que el aumento de los ingresos en la región moderna provenía, principalmente, de las mismas fincas. Es decir, la causa fundamental de las diferencias económicas entre las regiones era la productividad de la agricultura.

La mayor productividad en la región moderna se debía, sobre todo, al uso de insumos químicos; lo que significa que las principales diferencias en ingresos hallados entre las regiones no se explican por la disparidad en disponibilidad o calidad de tierra, sino por el cambio técnico. Como Figueroa, Cotlear encuentra la solución para el agro serrano en la modernización tecnológica, sobre todo el uso de fertilizantes que "puede aumentar los niveles de productividad no en pequeñas fracciones sino en grandes múltiplos" (1989: 256).

Sin embargo, Cotlear va más allá de los postulados de Figueroa insistiendo en que el cambio técnico implica necesariamente cambios institucionales, relacionados principalmente, con la reducción del período de descanso. Es decir, el impacto de los insumos agroquímicos se da, en primer lugar, porque pueden sustituir, o en todo caso reducir, el "descanso regulado comunalmente (DRC)" y, de esta manera, liberar proporciones importantes de tierras y cambiar el patrón de cultivos. Para Cotlear, los sistemas comunales de rotación —los "turnos"— no son instituciones adecuadas a un proceso de intensificación de la agricultura, y su disolución ha tenido efectos positivos en relación con la productividad de la tierra, pues existen más incentivos para adoptar la tecnología moderna.

Los resultados de la investigación alientan la conclusión optimista de que "el desarrollo de la economía campesina en los Andes es posible" (1989: 249), en la medida en que existan tecnologías que permitan un fuerte crecimiento en la productividad. A más tecnología moderna disponible, o cuando es más fácil de adoptar son mayores los incentivos para el cambio institucional, es decir la privatización de los "turnos" que antes estaban sometidos

a la regulación comunal. Con políticas apropiadas, ello se podría traducir en una mejora de las condiciones de vida de la población más pobre del Perú. No obstante, el autor reconoce que también es posible que la desigualdad dentro de la comunidad aumente luego de la privatización (1989: 253).

En una reseña de la tesis doctoral de Cotlear, prácticamente idéntica al libro que acabamos de resumir, Bruno Kervyn (1987) lamenta que el autor haya limitado su argumentación al asunto de los "turnos", que según él constituyen "un problema relativamente marginal con respecto a la organización comunal", la cual casi no se ve afectada por su desaparición. Este autor considera que mejorar la agricultura andina "implica a tantas economías de escala y controles de riesgos que el problema organizativo se vuelve fundamental para alcanzar una mayor modernización" (1987: 580). Sostiene, además, que la organización de la comunidad se vería afectada mucho más por el cercado de las parcelas, que según él constituiría "el último eslabón del proceso de privatización" (1987: 574).

De la misma manera, Kervyn critica a Cotlear por sobreestimar los efectos positivos de la privatización que, en el mejor de los casos, acompañaría la intensificación de la agricultura, pero no la generaría. Según este autor, habría que invertir los términos planteados por Cotlear: en lugar de privatización, la modernización demanda acciones comunales: "La organización comunal debe cambiar y adaptarse a nuevas necesidades, que en unos casos significan una mayor privatización de las decisiones, pero que en otros muchos implican una mejor y mayor gestión de recursos y decisiones colectivas" (1987: 580).

Efraín Gonzales de Olarte (1984) plantea la pregunta sobre el futuro de los campesinos de la sierra y de sus comunidades. El libro pretende contribuir a una mejor comprensión de las razones de atraso, pobreza y parcial integración en el mercado de las familias comuneras, lo cual implicaría tomar en cuenta diferentes espacios sociales: aparte de la a comunidad misma, la microrregión y la región.

La comunidad campesina es, en la definición de Gonzales de Olarte, una "organización de pobres del campo" (1984: 19) quienes, con limitados

recursos, toman una serie de decisiones tanto individuales como colectivas destinadas a su supervivencia. Es decir, la "economía comunal" existe cuando la organización de la producción y del trabajo se efectúa mediante un sistema de interrelaciones entre las familias comuneras y consiguen, así, un mayor bienestar que como campesinos individuales. Eso es lo que Gonzales de Olarte llama el "efecto comunidad".

Este "efecto comunidad" es el resultado de la organización y administración colectiva de recursos, herramientas, mano de obra y conocimientos en las comunidades campesinas, que utilizadas de forma individual serían menos eficientes y/o menos productivas. El hecho de pertenecer a una comunidad beneficia a sus miembros debido al conjunto de economías de escala, asociación y externalidades resultado de ciertos niveles de "colectivización" (1984: 231). La economía campesina comunera se distingue, así, de la economía campesina convencional.

Según el autor, uno de los aspectos más importantes de las comunidades a tomar en cuenta es el de la "totalidad" de su economía (1984: 18). Las comunidades campesinas, las familias comuneras y sus respectivas economías no pueden ser analizadaas de manera aislada; la economía familiar de las comunidades es un mundo complejo, en el cual se mezclan diversas racionalidades sociales con diferentes cálculos económicos, lo cual "sólo es comprensible en su globalidad y en su movimiento" (1984: 163):

> Los diferentes aspectos como la utilización de la fuerza de trabajo, tierras, producción, productividad, transformación del producto en ingreso, precios relativos, intercambio y términos de intercambio, demanda externa de fuerza de trabajo, salarios, renta, migraciones, constituyen elementos de funcionamiento de una economía que debe entenderse como el fruto de las relaciones sociales que se establecen dentro de la comunidad entre familias comuneras, combinadas a las relaciones de éstas con el exterior (Gonzales de Olarte 1984: 163).

En cierta analogía con el argumento de Figueroa, Gonzales de Olarte sostiene que la economía campesina de la sierra es "una economía familiar de la pobreza donde es más importante sobrevivir el presente que prosperar en el futuro" (1984: 22). Sin embargo, Gonzales de Olarte considera que

la diversificación de la producción es, más bien, un obstáculo para el desarrollo. Una de las principales razones de la pobreza y el atraso comunal, para este autor, es la poca especialización de los comuneros y su débil integración a espacios mayores, microrregión y región; lo que, a su vez, se explicaría por aspectos espaciales, geografía, ecología, recursos naturales; y, por el carácter de subsistencia de las economías. Este último factor, junto con la escasa infraestructura vial, permite solamente la formación de mercados restringidos limitando, de esta manera, el desarrollo de las microrregiones.

Las microrregiones constituyen espacios socio-geográficos con cierta autonomía de funcionamiento y reproducción. Las economías comuneras son la "periferia mayoritaria" de una microrregión, tanto por su ubicación geográfica como por su posición económica subordinada. La estabilidad económica y el crecimiento de la microrregión dependen de la especialización de su producción; "por esta razón la persistencia de economías campesinas y comuneras pluriproductoras son una limitación para el crecimiento microrregional" (1984: 63).

Las microrregiones, a su vez, forman parte de una región a través de su articulación con una ciudad-eje, que en el estudio de Gonzales de Olarte es Cusco. El patrón de esta articulación es similar al de las comunidades con su respectiva microrregión; es decir, tampoco existe una integración horizontal entre las microrregiones debido a su escasa especialización. Como en la microrregión, en los espacios regionales se han ido constituyendo mercados laborales restringidos:

> (...) tanto por el poco desarrollo de fuerzas productivas y baja tasa de crecimiento del capital productivo por hombre ocupado, como por las limitaciones de la oferta de fuerza de trabajo, proveniente en buena medida de las familias campesinas, que tienen tres restricciones: 1. Su escasa calificación para tareas no agropecuarias; 2. La estacionalidad de su producción familiar y comunera que en ciertas épocas del año utiliza plenamente su fuerza de trabajo y no puede ofrecerse en los mercados de trabajo al salario corrientemente pagado; 3. Poseer parcelas de tierra y ganado que ocupa la mayor parte de su fuerza de trabajo (1984: 67).

Las políticas del Estado deben tomar en cuenta los diferentes niveles de articulación y transformarse en políticas de desarrollo regional, "ya que la solución a los problemas campesinos se encuentra, en buena medida, fuera de sus comunidades y microrregiones" (1984: 75). Por otro lado, la política agraria no puede ser fragmentaria, pues la "totalidad" de la economía campesina implicaría que la alteración de cualquiera de sus partes repercuta tanto en las diversas variables como en el conjunto de la economía, y por consiguiente en la reproducción de la familia.

Diez años después de la primera edición de Economía de la comunidad campesina, Gonzales de Olarte (1994) planteó preguntas muy similares, aunque con un enfoque teórico más explícito (la "economía política de los campesinos") e incorporando aportes de otros autores para "ofrecer una visión acumulativa de cuánto conocemos sobre los problemas de este sector social" (1994: 15).

El autor constata que el crecimiento económico de los últimos 40 años no ha llegado a los campesinos. Sin embargo, a pesar de vivir en condiciones de extrema pobreza y marginación social no solamente persisten, sino que aumentan numéricamente. Esto se debe a que combinan, con eficacia económica, decisiones mercantiles y no mercantiles que reducen los riesgos naturales y sociales a los que están expuestos. Si bien este comportamiento es económicamente racional, dado el contexto geográfico y social de la sierra que implica condiciones de incertidumbre climática, riesgos de mercado e información limitada, explica también por qué la modernización de los campesinos ha sido tan lenta.

Tal y como la había adelantado en su primer libro, Gonzales de Olarte enfatiza que la principal causa de la pobreza y de las limitadas posibilidades de desarrollo campesino se encuentra en la débil articulación con los mercados regionales. El hecho de estar ubicados "en la frontera del mercado" causa su lejanía al poder y marginación política. La relación entre pobreza y eficiencia campesina es, en cambio, irrelevante, puesto que "lo que cuenta para los campesinos son cantidades demandadas y ofrecidas antes que precios" (1994: 339).

La deficiente integración al mercado se debe a factores como el crecimiento acelerado de la fuerza laboral disponible para el campesinado que no pudo ser absorbida por el mercado laboral; la presencia de capital extranjero que tendió a disminuir los índices de ahorro interno; y la desigual distribución del ingreso y riqueza, que sentó las bases para un progresivo divorcio entre la producción nacional y el consumo, sobre todo agroalimentario, debilitando, de esta manera, la demanda efectiva de productos rurales y, en consecuencia, los incentivos para la inversión. Existieron, además, dos aspectos institucionales que retrasaron el desarrollo capitalista en el campo: el estatus legal particular de las comunidades campesinas, cuyas tierras eran inembargables e inajenables; y la prohibición del mercado de tierras rurales después de la reforma agraria hasta comienzos de los años noventa.

El problema de los campesinos comuneros es, entonces, estar inmersos en un patrón de crecimiento capitalista que los discrimina y no los integra progresivamente. En consecuencia, según el autor sólo existen dos soluciones: 1. que los campesinos dejen de ser campesinos y se transformen en otro tipo de unidad productiva, o 2. que cambien el patrón de crecimiento y organización sociopolítica del Perú por otros que los integren. En ambos casos la solución es política y de largo plazo, esencialmente bajo un enfoque regional y no por comunidad o microrregión. La conclusión de Gonzales de Olarte es más pesimista que la de Cotlear: "Por estas razones el desarrollo de los campesinos pasa por el desarrollo regional y urbano y probablemente pasa por una transformación de su estatus, es decir su desarrollo se concretará cuando dejen de ser campesinos" (1994: 339).

El segundo libro de Gonzales de Olarte es, a su manera, una respuesta a una crítica que Bruno Kervyn (1987) hiciera algunos años antes a los estudios peruanos sobre la economía campesina. En un balance de las investigaciones más importantes publicadas hasta mediados de los años ochenta, Kervyn cuestiona su "carácter empírico, descriptivo y estático" y su "falta de contenido teórico" (1987: 11). Reclama, además, estudios dinámicos que le otorguen más importancia a las teorías sobre el campesinado así como a las investigaciones de otros países: "Pensar es compa-

rar, y mientras más amplio sea el abanico de comparación, más rico es el pensamiento" (1987: 80).

Kervyn considera que ninguna de las cuatro características que recibieron mayor atención en los estudios sobre la economía campesina —la heterogeneidad, la diversificación de actividades, la interdependencia entre éstas, y la aversión al riesgo— constituyen un rasgo específico del campesinado andino. Según él, son otras cuatro características las que aparecen como fundamentales: la marginación de la agricultura andina; la organización de los campesinos andinos en comunidades; factores culturales e históricos; y la geografía. Son estos aspectos en los que que se debería profundizar para orientar la política económica y aportar al debate sobre el campesinado.

Ahora bien, no sólo los economistas han tratado de entender la "racionalidad" de la economía campesina de la sierra. En sus estudios etnohistóricos, John Murra descubrió que el universo andino fue concebido por sus habitantes como un conjunto de pisos ecológicos ordenados verticalmente y que "a lo largo de la cordillera, las aldeas y etnias habían procurado siempre controlar el mayor número posible de micro-climas" (Murra 1975). El principio de la "verticalidad" acuñado por Murra abrió una línea de investigación en la antropología peruana sobre la correlación entre ecología, economía y organización social en los Andes, que en las ciencias sociales se conoce, ahora, como "lo andino".[4]

Si Murra consideraba "el control vertical de un máximo de pisos ecológicos" como un "ideal andino", para Jürgen Golte (1980) se trata, más bien, de una necesidad, puesto que la baja productividad de la agricultura andina permite la reproducción de las familias sólo cuando aprovechan al máximo la mano de obra disponible. Esto sucede, a la vez, a través de la combinación del mayor número posible de ciclos de producción en los

4. Véase por ejemplo Giorgio Alberti y Enrique Mayer (comp.): *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima, IEP, 1974. José Matos Mar (comp.): *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Lima, IEP, 1976. Marisol de la Cadena: "Cooperación y mercado en la organización social andina", en *Revista Andina* Nº 7, 1986, pp.31-58. En el 2002, el IEP reeditó un compilación de artículos de Murra, en John V. Murra: *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía*. Lima, IEP, 2002.

diferentes pisos altitudinales. La temporalidad dispareja de estos ciclos agropecuarios permite "emplear la fuerza de trabajo campesina durante un máximo de días en el año agrícola" (Golte 1980: 38) minimizando, así, las fases improductivas.

El uso simultáneo de una cantidad de zonas de producción, a veces muy distantes unas de otras, sobrepasa las capacidades de una sola familia, de modo que se hace necesario cooperar con otros grupos domésticos. Esta cooperación se expresa en diferentes niveles, uno de ellos —tal vez el más importante, pero lejos de ser el único— es la comunidad campesina. Mientras que la diversificación de la producción en diferentes pisos ecológicos minimiza el riesgo de perder toda la cosecha, una red muy fina de relaciones sociales asegura la disponibilidad de mano de obra. Golte llama a eso la "racionalidad de la organización social andina".

Esta "racionalidad" ha sufrido cambios importantes con el avance de la economía de mercado desde comienzos del siglo pasado. Sin embargo, la baja productividad no permite una reproducción de las familias campesinas andinas basada exclusivamente en términos mercantiles. Los costos de una producción organizada sobre la base de mano de obra asalariada, por ejemplo, sobrepasarían largamente los precios de sus productos en el mercado. Por lo tanto, las comunidades andinas combinan la economía del mercado con otras formas más tradicionales como el ayni, la minka o la aparcería. En este sentido, Golte y de la Cadena (1998) hablan de la "co-determinación de la organización social andina"; lo importante es que se trata de un sistema económico mixto —o híbrido— que no se deja analizar de manera desagregada en partes "mercantiles" y "tradicionales".

2. Liberalización del mercado de tierras y futuro de las comunidades

En comparación con la década anterior, en los años noventa, la producción académica sobre la economía campesina en la sierra disminuyó considerablemente. En términos generales, la preocupación empezó a girar, más bien, hacia las consecuencias de la liberalización del mercado de tierras iniciada por el gobierno de Fujimori con la Ley 26505 —la "Nueva Ley de Tierras"— en 1995. Esta ley tuvo como preludio un debate sobre la

vigencia y el futuro de las comunidades campesinas, consideradas por el liberalismo trabas para el desarrollo en tanto percibía que los derechos colectivos sobre la tierra como freno para la formación de un mercado libre y la óptima asignación de recursos.

Una vez promulgada la nueva Ley de Tierras, Carlos Monge (1998) planteó una pregunta sobre las funciones que la comunidad campesina podría asumir al dejar de ser dueña de la tierra. Monge reconoce que la ley despertó expectativas entre los comuneros relacionadas básicamente con la búsqueda de seguridad. En todo caso, con la posibilidad de disponer libremente de sus tierras, se inició un proceso de "cambios de largo aliento" (1998: 83) en el Perú rural, que "queda mayoritariamente conformado por pequeños propietarios y productores crecientemente incorporados al mercado" (1998: 83). En esta situación, lo que está en debate es "el destino de la comunidad como tal" (1998: 92), pues la pérdida del territorio comunal podría implicar su disolución.

Quedaría planteada, entonces, una interrogante básica para la investigación sobre las comunidades campesinas: ¿qué otras dimensiones de existencia tiene la comunidad para los comuneros? En otras palabras, ¿sobre la base de qué necesidades un grupo de nuevos propietarios individuales podría necesitar seguir siendo comunidad? (1998: 93). Al respecto, Monge propone algunas líneas para la discusión:

1. La comunidad, aunque ya no sea propietaria de las tierras, puede seguir cumpliendo funciones de ordenamiento del acceso a los recursos naturales en el territorio comunal y de tramitación para la gestión de infraestructura productiva.
2. La comunidad puede jugar el papel de ente regulador del mercado de tierras en el espacio rural, ordenando el uso del espacio (intangibilidad, urbanización, etcétera), proveyendo de servicios a los propietarios / productores, e introduciendo nuevos condicionamientos productivos (el abandono) y anti monopólicos (topes a la acumulación interna).
3. La comunidad puede cumplir funciones sociales de regulación de la vida social como la canalización y tramitación de conflictos menores.

4. La comunidad puede desempeñar funciones políticas de representación de los intereses de la comunidad en espacios locales (distritos, cuencas), y ante el Estado central en temas de orden y seguridad internos, de gestión de procesos de distritalización, o de registro público local.
5. La comunidad puede tener un papel cultural, como espacio de construcción y afirmación de identidades locales y de sistemas de valores.

En suma, hay una "vigencia de la comunidad más allá del tema de la tierra, el territorio y los aspectos jurídicos, como espacio económico, social, político y cultural, como institución reguladora del mercado y las relaciones sociales, como espacio de representación política y como espacio de construcción de identidad y cultura" (1998: 95). Es así que, después de la violencia política, la comunidad aparece como una de las instituciones rurales más sólidas.

Sin embargo, durante las últimas décadas el medio rural ha experimentado transformaciones institucionales que exceden el ámbito de la comunidad campesina, entre ellas, la creciente importancia de los municipios rurales y de las organizaciones de base. La búsqueda de oportunidades en el mercado ha generado nuevas formas organizativas en torno a intereses de grupos específicos de productores (semilleros, productores especializados, asociaciones, etcétera); y los municipios se han perfilado como "instituciones democráticas locales que pueden desempeñar una función importante tanto como espacios de representación y ejercicio de ciudadanía como para la articulación de intereses para el desarrollo" (1998: 103-104).

Finalmente, Monge constata un reciente cambio entre los pobladores rurales de la costa y de la sierra, que pasaron. Primero, de "indio" a "campesino" y que ahora están pasando de "campesino" a "poblador rural", a "pequeño productor rural", e inclusive a "microempresario rural" (1998: 104). Al construir identidades socioeconómicas (campesinas, productores y microempresarios) y políticas (de tal comunidad o distrito), las comunidades campesinas serranas habrían dejado de lado su identidad indígena, tradicionalmente asociada a la marginalidad y la discriminación (1998: 115).

3. Los múltiples aspectos de la "nueva ruralidad"

La reflexión de Monge se adelantó de cierta manera a la enorme ampliación temática del debate acerca del mundo rural en los últimos años, que ha integrado factores que trascienden el aspecto netamente agrícola. Surgió, así, el concepto de la "nueva ruralidad", un "concepto en construcción que se fundamenta en la necesidad de encontrar una manera de expresar la complejidad conceptual que implica el análisis de los hechos y fenómenos que afectan al mundo rural en todos sus componentes" (Pérez 2007:56).

Un tema central de la "nueva ruralidad" es la observación de que lo rural es más que lo agropecuario, una suerte de "desagrarización del mundo rural" (Pérez 2007:58), sin dejar de reconocer, por supuesto, la importancia de la actividad productiva agrícola. No obstante se reconoce también que un alto porcentaje de la población rural no se dedica sólo a la agricultura o a la ganadería. Los estudios clásicos sobre la economía campesina habrían invisibilizado la "pluriactividad" (Pérez 2007:59) del mundo rural caracterizado por una amplia gama de actividades económicas incluyendo, por ejemplo, al turismo. En la concepción de la "nueva ruralidad", entonces, los pobladores rurales son no sólo los campesinos sino también los profesionales, los artesanos, los mineros. Además, el enfoque le otorga mayor importancia a la interdependencia entre lo urbano y lo rural, sin limitarse a la producción y al consumo considera también aspectos sociales como la comunicación y la creación de nuevos valores. Otro aspecto importante es la revalorización del medio ambiente, priorizando el desarrollo de tecnologías ecológicamente sostenibles; por ejemplo, hoy por hoy, plantear el uso de fertilizantes agroquímicos como solución para el agro con el entusiasmo de Daniel Cotlear hace 20 años causaría muchos reproches.

Finalmente, habría que mencionar la participación de los distintos actores sociales en el desarrollo rural. Conceptos tales como sociedad civil y capital social han ganado mucho espacio, generalizando la idea de que existe una relación directa entre la densidad del tejido social, la vitalidad de la democracia participativa y el nivel de vida alcanzado, mientras la equidad de género vela por la participación de las mujeres en este proceso.

En suma, el concepto de la "nueva ruralidad" aboga por reconocer la heterogeneidad del mundo rural. El desarrollo se presenta, así, ya no sólo como desarrollo agrario, sino como desarrollo territorial, que supone complementariedad entre las relaciones de los espacios rurales y urbanos, sinergias entre distintas actividades económicas e intervención de los actores sociales.

Del mismo modo, otorga al espacio rural un papel mucho más importante y proactivo para el desarrollo socioeconómico en comparación con los enfoques clásicos que lo consideraban como el "espacio de la tradición". Finalmente contribuye —o debería hacerlo— a que los gobiernos regionales y locales estén más alertas a valorar las potencialidades de sus territorios, a estrechar las relaciones con la sociedad civil, y a que vayan asumiendo cada vez más un punto de vista intersectorial (Eguren 2007: 52).

Según Eguren (2007), la "nueva ruralidad" permite, así, una mirada alternativa a la problemática del agro peruano. El minifundio, por ejemplo, visto desde una perspectiva sectorial agraria es un problema para el desarrollo debido a la producción atomizada, en escalas muy pequeñas, que puede limitar la introducción de innovaciones y el acceso a servicios financieros. Desde la perspectiva la "nueva ruralidad", en cambio, la pequeña parcela es un complemento de ingresos para las familias pobres que realizan diversas actividades. De esta manera, el ingreso del minifundio se completa con ingresos no agropecuarios, lo que significa que eliminarlo tendría "alcances dramáticos para centenares de miles de familias". Entendida así, la existencia del minifundio podría favorecer el desarrollo de otras actividades, pues contarían con una fuerza laboral que ya tiene cubierta parte de los costos de su reproducción.

Si bien en el Perú la discusión sobre la "nueva ruralidad" todavía "no ha trascendido mucho más allá de algunos círculos de intelectuales y de especialistas en desarrollo rural" (Diez 1999), muchos de los temas que propone el enfoque forman parte, aunque de una manera no necesariamente integrada, de la discusión sobre la sociedad rural de hoy. Las mesas temáticas de los últimos Sepia, por ejemplo, han abordado temas como institucionalidad y mentalidades (Hurtado 2000), ciudades intermedias (Urrutia 2001),

en hasta tres oportunidades la diversidad ecológica,[5] la diversidad cultural (Degregori y Huber 2006) y la gobernabilidad en democracia (Remy 2005).

Un análisis de estos y otros textos llevó a Alejandro Diez Hurtado (2007) a la hipótesis de que "las comunidades son cada vez más espacios e instituciones políticas antes que económicas" (2007: 119), asumiendo, así, que sus principales funciones se refieren, efectivamente, a la regulación y solución de conflictos entre sus miembros, así como a la interrelación con agentes externos y a la defensa de su integridad territorial frente a terceros. Sólo en contados casos, la comunidad cumpliría, aún, un papel central en la regulación y control de recursos colectivos.

Diez Hurtado observa que en comparación con las décadas anteriores, en los últimos 15 años se aprecia una notable disminución de los estudios sobre la comunidad campesina que ya "no se halla en el centro del debate sobre la sociedad rural" (2007: 107). En cambio, los estudios sobre municipios rurales y otros temas afines como la participación ciudadana y la descentralización son cada vez más numerosos, de modo que hoy en día, "los trabajos sobre municipios superan en número a aquellos sobre comunidades, muchos de ellos centrados en los procesos de concertación municipal en el marco del presupuesto participativo" (2007: 129).

En varias de sus publicaciones, María Isabel Remy aborda el tema de la gobernabilidad de las sociedades rurales que, de acuerdo con la legislación vigente, encontraría su expresión en los municipios locales.

La legislación sobre la participación ciudadana ha generado expectativas en la población que a menudo son difíciles de cumplir, los municipios no están siempre dotados de recursos suficientes para satisfacer las nece-

5. Antonio Brack: "Diversidad biológica y mercados". En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack, Perú: El problema agrario en debate. Sepia VIII. Lima, Sepia, 2000. Manuel Pulgar-Vidal: "Recursos naturales y lucha contra la pobreza: ¿Una articulación posible? Una aproximación desde el derecho ambiental y el concepto de sostenibilidad". En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia, Perú: *El problema agrario en debate*. Sepia IX. Lima, Sepia, 2002. Patricia Oliart: "Los desafíos políticos, sociales y científicos de la megadiversidad". En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart, *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia X. Lima, Sepia, 2004.

sidades. Por otro lado, la legislación vigente facilita cada vez más las inscripciones de listas para participar en elecciones municipales.

> No solamente el voto se pulveriza en muchas opciones con pequeños porcentajes —y resultan, así, alcaldes electos con escasa votación—, sino que nadie en las sociedades locales está obligado ni a hacer alianzas, ni a resolver conflictos, antes de ir a una elección —incluso hay organizaciones que se dividen para presentar igual número de listas que sus líderes en conflicto—. Debido a esta facilidad de inscribir listas, los conflictos en la sociedad se transfieren directamente a las políticas y allí siguen desarrollándose, con prácticas que excluyen a los que perdieron que, mayoritarios, buscan deslegitimar al alcalde. Todo ello mina la gobernabilidad local e introduce muchos conflictos (Remy 2005: 127).

Es así que en los últimos años se ha notado una cantidad preocupante de conflictos locales en torno a la gobernabilidad en la sociedad rural, sobre todo, en departamentos serranos como Puno, en donde alcanzaron el momento más siniestro con el asesinato público del alcalde de Ilave en abril de 2004. Desde entonces, la Defensoría del Pueblo se ha visto obligada a observar los procesos y publicar sus hallazgos en reportes periódicos sobre "Conflictos de distinta intensidad entre población y entidades públicas". A partir de abril de 2007, los conflictos municipales fueron relegados a un segundo plano por los conflictos ambientales, sobre todo, entre comunidades locales e industrias extractivas.

De la gran cantidad de publicaciones sobre las implicancias económicas y sociales del *boom* minero en el Perú, nos referimos sólo al reciente estudio de Eduardo Zegarra y sus colaboradores (2007), porque es, probablemente, el que más se acerca a las publicaciones sobre la economía de las familias campesinas reseñadas en la primera parte de este texto.

El trabajo de Zegarra examina la relación entre la minería y el bienestar de las familias locales en la sierra rural y urbana del Perú. Utilizando una metodología llamada "enfoque de emparejamiento", que consiste en construir "parejas" de familias y distritos con y sin minería que comparten una serie de variables que permiten la comparación, el estudio llega a la conclusión de que en la sierra rural, si bien no hay impactos estadísticamente

significativos en los ingresos y gastos familiares, la probabilidad de ser pobres ha disminuido con la presencia de la minería en 8,1%.[6] Además con excepción de la sierra central en donde los ingresos urbanos han tenido un mayor crecimiento gracias a la actividad minera, no se ha observado un efecto de "desagrarización" de las familias rurales, cuyos ingresos siguen proviniendo principalmente de la agricultura. En la sierra urbana, la probabilidad de ser pobres ha disminuido 15,1% en los distritos mineros. En este caso sí existe un efecto de "desagrarización"; es decir, que la proporción de ingresos generados por la actividad agropecuaria ha disminuido.

Los autores recalcan que estos resultados globales de importancia deben tomarse con cautela, ya que existen notorias diferencias tanto entre las regiones como al interior de ellas. Los mayores efectos en los ingresos rurales, por ejemplo, se han observado solamente en la sierra norte relacionado, probablemente, con las actividades de la minera Yanacocha en Cajamarca que al parecer han alcanzado no sólo a los hogares urbanos, sino también a los rurales. En cambio, en la sierra central se ha registrado un balance positivo en los ingresos y en el gasto de los hogares urbanos, pero no de los rurales, lo que trasluce un patrón de impactos más complejo y potencialmente conflictivo. Finalmente, en la sierra sur no se ha encontrado efectos positivos en los ingresos y en el gasto de las familias. Por el contrario, se registra un incremento significativo de la tasa de pobreza en los distritos con presencia minera. Esta región aparece como la menos favorecida por las intervenciones mineras.

Por otro lado, se observa un claro sesgo en el impacto de la minería en la sierra a favor de los hogares con mayores activos, y con un feje de hogar con mayor nivel educativo. Los resultados sugieren que la minería ha favorecido a grupos específicos de la población, a la vez que ha afectado negativamente a los más vulnerables, incrementado de esta forma la

6. Como señalan los autores, cambios en el gasto per cápita pueden o no generar cambios en la incidencia de pobreza. Esto depende de la distancia y de la distribución del gasto de las familias con respecto a la línea de pobreza establecida por la Enaho. En la sierra norte, por ejemplo, se midió un incremento significativo de 37% en los ingresos per cápita y de 24% en el gasto per cápita en los distritos con presencia minera. Sin embargo, no se observa una caída en la probabilidad de las familias de ser pobres.

desigualdad de ingresos. Según los autores, esta sería otra dimensión posible para explicar los conflictos, agravada por la falta de políticas públicas complementarias que podrían haber mitigado el problema. El estudio concluye que existe aún una brecha muy grande entre los objetivos de la política pública y los grandes problemas del desarrollo: la superación de la pobreza, la generación de capacidades e instituciones para el desarrollo y el cuidado del medio ambiente.

Conclusiones

Durante las últimas dos décadas se ha notado una importante ampliación temática en las publicaciones sobre la sierra, que sólo hemos podido tratar acá de manera muy somera. Mientras en los años setenta y ochenta predominaban los estudios sectoriales microeconómicos y los trabajos etnográficos sobre "lo andino", hoy en día, el debate incluye una serie de aspectos nuevos, entre los cuales destacan la gobernabilidad como factor indispensable para el desarrollo económico y el potencial de desarrollo de la agroecología andina. Hay un creciente reconocimiento de la diversidad cultural y de los conocimientos locales, de la necesidad de incluir a la población en el diseño y la aplicación de los proyectos, así como de dimensiones como la discriminación contra las mujeres, la degradación ecológica, la presencia de la minería, y los derechos ciudadanos. Definitivamente, lo rural ya no es sólo lo agrario.

Detrás de esta diversidad, sin embargo, el eje transversal sigue siendo el tema de la pobreza. Un estudio relativamente reciente de Grade constata que:

> (...) la pobreza rural en el Perú es un fenómeno persistente. Más aún, la evidencia de las últimas dos décadas muestra que el crecimiento económico global, o del sector agropecuario, no alcanza para aliviar esta problemática de manera sustantiva, especialmente en la sierra, siendo cada vez más claro que se necesitan políticas específicas que atiendan las características peculiares de los grupos poblacionales que residen en esta zona de tal manera que puedan aprovechar las ventajas de una estabilidad macroeconómica y un crecimiento económico sostenido (Escobal 2004: 1).

CAPÍTULO 3
El discurso sobre la sierra: la fantasía del atraso[1]

LA PREGUNTA ACERCA DE POR QUÉ la sierra peruana ha sido históricamente marginada en distintos proyectos de desarrollo puede contestarse de muchas maneras. Es posible enfatizar, por ejemplo, razones políticas, económicas o culturales. Este ensayo se concentra en las últimas y sostiene que la relación de la costa con la sierra está obstruida por la presencia de un imaginario que bloquea sistemáticamente un nuevo posicionamiento ante su realidad. Me refiero a que hay un discurso externo que ha definido a la sierra estereotipadamente y aquello ha tenido —y tiene— consecuencias políticas muy concretas.

Por tanto, me he propuesto comentar aquí los sentidos comunes que circulan sobre la sierra del Perú, es decir, cartografiar el lugar que ella ocupa en el imaginario nacional. La hipótesis sostiene que la sierra no es sólo un espacio geográfico sino también una "realidad discursiva", vale decir, un conjunto de imágenes sobre las cuales la sociedad peruana ha depositado sus fantasías, sus miedos y sus anhelos.

Hay, por supuesto, una realidad material, una sierra material, pero el problema es que, en buena medida, esa materialidad se define desde discur-

1. Este capítulo ha sido escrito por Víctor Vich y se trata de un resumen del documento "La idea de la sierra" preparado por encargo de la Red de Investigación sobre Desarrollo Rural de la Sierra.

sos y las palabras (Mignolo 2007). Es decir, la "realidad" nunca se nos presenta como algo independiente del lenguaje; más bien, son las imágenes —configuradas como representaciones sociales— las que determinan las maneras que tenemos de acercarnos a la realidad. No se trata, por tanto, de un conjunto de representaciones sin relevancia política sino más bien de "juicios de valor" asociados a formas de control social y planes de desarrollo.[2] En lo que sigue voy a comentar los principales discursos existentes sobre la sierra del Perú.

El primer imaginario figura a la sierra como un lugar "estático", resistente a la noción de cambio o de modernidad. La sierra ha sido siempre fantaseada como lo opuesto al mundo moderno y se ha terminado por situarla en un orden temporal diferente. Ante los ojos del observador externo se trata de una realidad fundamentalmente "estancada" y "precaria". A inicios de la violencia política, el informe de la Comisión Uchuraccay lo propuso de la siguiente manera:

> Para estos hombres y mujeres, analfabetos en su mayoría, condenados a sobrevivir con una dieta exigua de habas y papas, la lucha por la existencia ha sido algo tradicionalmente muy duro, un cotidiano desafío en el que la muerte por el hambre, enfermedad, inanición o catástrofe natural acechaba a cada paso. La misma noción de superación o progreso debe de ser difícil de concebir —o adoptar un orden patético— para comunidades que, desde que sus miembros tienen memoria, no han experimentado mejora alguna en sus condiciones de vida sino más bien, un prolongado estancamiento con periódicos retrocesos. (Vargas Llosa 1990: 111).

De hecho, estudios como los de Del Pino (2003) demostraron que los iquichanos lejos estaban de no conocer el mundo moderno; es más, negociaban constantemente con él mediante diversas costumbres cotidianas. En efecto, en el Uchuraccay de 1983 había radios, tocadiscos y diversos

2. Fue Michel Foucault (1972) quien demostró cómo los sistemas de poder producen objetos (y sujetos) que luego se representan como si existieran previos al discurso. Y fue Edward Said (1990) quien sostuvo que todo el saber que occidente había producido sobre el oriente no servía necesariamente para describir al oriente sino para conocer los presupuestos del propio razonamiento occidental.

productos modernos (además de dinero, por supuesto). Sin embrago, los comisionados no consiguieron ver aquello: es decir, sólo miraron (o se dieron cuenta) de "lo tradicional" y figuraron a los campesinos como aquellos "otros" sin modernidad, donde "la misma noción de superación o progreso debe de ser difícil de concebir".

Desde este paradigma, la sierra peruana nunca ha sido descrita como un presente sino más bien como inscrita en una monotonía ritual que se repite en el tiempo. Es decir, el presente de la sierra ha sido una especie de pasado y el futuro casi nunca ha aparecido porque siempre ha terminado colonizado por el peso de la tradición.

Esta imagen estática sigue reconfigurándose en el Perú a partir del discurso turístico que muchas veces produce una fuerte exotización de la historia nacional. Actualmente, la sierra peruana está siendo utilizada para *performar* una identidad exótica donde son justamente los grupos más excluidos los encargados de nombrar —hacia fuera— la riqueza de lo nacional mientras que el Estado peruano —hacia adentro— no le interesa invertir en ellos, y sigue sin tener un verdadero plan de desarrollo rural y menos aún, una política cultural coherente.

El segundo imaginario sostiene que la modernidad peruana inventó a la sierra como una realidad degradada y abyecta. La sierra ha sido entendida como el lugar de la "barbarie" de una cultura inferior a la de la costa; una cultura que en el mejor de los casos había que "educar" tutelarmente. Desde ahí se la excluyó sistemáticamente de toda participación política.

El ejemplo más claro tiene que ver con sus propios idiomas: al quechua y al aymara nunca se les permitió inscribirse en la esfera pública y ambos tuvieron que limitarse a usos privados y domésticos. La independencia del Perú no fue ajeno a dicha perspectiva y radicalizó esta situación: no solo no se constituyó en el Perú un Estado nacional bilingüe —lo cual hubiera permitido la participación política del sector más grande de la población— sino que hasta la actualidad las lenguas indígenas no tienen ninguna importancia política y la educación nacional se sigue entendiendo como un proceso de franca des-indigenización cultural, vale decir, como un

dispositivo encargado de dejar atrás toda la herencia cultural andina que sigue siendo entendida como "inferior". La siguiente cita puede ayudarnos a entender mejor este asunto. Se trata de unas "notas de campo" que una alumna de sociología tomó mientras hacía un estudio sobre la escuela rural peruana:

> En el patio de la escuela una niña se me acerca con su hermanito de primer grado y le ordena que saque uno de sus cuadernos de su mochila. La niña abre el cuaderno y me dice: "enséñale, profesora". No entiendo a qué se refiere y le pregunto: *¿qué le enseño? Lo que sabes pues profesora, ¡enséñale!*[3]

Aquí puede observarse el sentimiento de inferioridad como una característica muy interiorizada en la cultura de la sierra contemporánea. Este es muy claro a partir de dos imágenes: por un lado, la sierra es entendida como una realidad en donde no hay ningún conocimiento y, por el otro, la costa se concibe como aquel lugar que lo posee todo. Desde ahí, la sierra pasa entonces a concebirse como una especie de "pizarra vacía" en donde el poder de la costa puede escribir lo que quiera. No importa qué es lo que la costa sepa. Para esta niña lo verdaderamente relevante es que el saber de la costa se imagina como aquello único que tiene valor social. Dicho de otra manera: los niños andinos sienten que su cultura no es importante, que es inferior, que no es verdaderamente "una cultura" y que deben continuar aceptando su propia colonización.

En ese sentido, hay que subrayar que si bien la oposición entre ciudad y campo ha sido fundamental en todo el mundo moderno, ella se acentúa en el Perú por la localización geográfica de Lima. Mientras que Ecuador y Bolivia situaron sus capitales en ciudades andinas, Lima es una ciudad costeña construida de espaldas a los Andes. Ello ha contribuido no sólo a reforzar la extrema concentración de poder sino también al desconocimiento mutuo entre ambas regiones.

3. Tilsa Ponce. "La diversidad cultural en una escuela EIB en Ayacucho" Tesis para optar el grado de Licenciada en Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Así, el Perú se constituyó como el país con el más alto grado de centralismo en América Latina y aunque los pueblos andinos intentaron construir ciertos espacios de autonomía, sus habitantes siempre terminaron subordinados y comenzaron a producir una imagen de la capital como el único lugar en donde el progreso era posible. La consecuencia —que hoy pagamos— fue la asimilación cultural excesiva y, por lo mismo, la ausencia de una identidad indígena en el Perú.[4]

En ese sentido, es imposible discutir la idea moderna de la sierra sin su correlato antagónico: la costa. Entre ambas regiones siempre ha existido una relación conflictiva que ha estado marcada por el ejercicio de poder, la incomunicación y el desconocimiento mutuo.[5] Históricamente la costa se constituyó en el Perú como el lugar de la civilización, del mercado y de una modernidad que se sabía periférica pero a la que igual se convocaba con necesidad.

El tercer imaginario figura a la sierra como un territorio gigante, desconocido y difícil de controlar. El espacio andino fue representado, por un lado, como una instancia salvaje e ingobernable y, por otro, como un territorio "virgen" y "natural" dispuesto sólo para la explotación económica. La imagen es muy conocida:

> El Perú es un mendigo sentado en un banco de oro

Atribuida a Antonio Raimondi, la frase se ha vuelto un lugar común en el imaginario nacional y aparece, a cada instante, en los debates políticos y en las conversaciones cotidianas. En dicha imagen, el país se figura como

4. ¿Por qué no existen importantes movimientos indígenas en el Perú de hoy? La respuesta histórica ha sido más o menos consensual: el problema habría radicado en la ausencia de élites indígenas, vale decir, en el hecho de que después de la revolución de Túpac Amaru éstas hayan sido sistemáticamente destruidas y pauperizadas. Al caer las élites, lo indígena terminó asociado sólo con lo pobre, lo no poderoso y lo ignorante.
5. La rígida división costa/sierra no era tan clara en la época prehispánica, donde los espacios no eran fijos y el territorio se concebía como una totalidad atravesada por un permanente flujo humano y económico. Murra, en efecto, demostró relaciones muy dinámicas entre el control vertical de territorio, la producción económica y la propia organización social y política.

dotado de una gran riqueza pero incapaz de explotarla o de hacerla producir. La frase señala que la propiedad no es garantía de riqueza ni mucho menos un agente que por sí solo promueva el desarrollo nacional. Ella alude a un país que desconoce su propio territorio y anima a la necesidad de inscribirlo en un proyecto de Estado más moderno y eficiente.

Gonzalo Portocarrero ha sostenido que esta frase figura a la sociedad como traicionada por un Estado que entiende a la riqueza como algo que se "coge" y que no es producto del trabajo humano. Se trata, por tanto, de una frase destinada a cuestionar a una clase dirigente, rentista y pasiva, que ha sido incapaz de fomentar un proyecto nacional que beneficie a todos.

Esta imagen de un territorio cargado de riquezas ha sido central en la producción de un imaginario de corte nacionalista y patriotero. La sierra, en efecto, también ha sido entendida como lo más "profundo" y "auténtico" del país: un lugar de identificación colectiva. Curiosamente se ha asumido que los Andes son el corazón de la nación, el centro de la patria y han sido motivo de una permanente simbolización artística y cultural:

> *Ricas montañas/ Hermosas tierras/ Risueñas playas/ ¡Es mi Perú!/ Fértiles tierras/ Cumbres nevadas/ Ríos quebradas/ ¡Es mi Perú!* [6]

Como puede notarse, el territorio deja de ser naturaleza y se vuelve un simple "paisaje", una composición estética destinada a satisfacer la mirada de un ojo externo a esa realidad. Llama la atención, sin embargo, que en este tipo de imágenes el paisaje siempre se encuentre deshabitado, es decir, que la sierra sólo pueda imaginarse como hermosa en tanto se encuentre vaciada de seres humanos y de trabajo (Flores Galindo 1994: 239).

En la historia cultural del Perú, el indigenismo fue quien se encargó de "poblar" a la sierra peruana de sujetos dotados de una dignidad cultural por restaurar en el presente. Manuel Gonzáles Prada, por ejemplo,

6. Manuel Raygada, "Mi Perú".

sostuvo que el desastre de la guerra con Chile se debía a la sistemática exclusión del mundo indígena en la nación. Y fue José Carlos Mariátegui quien se atrevió a dejar de lado todas aquellas etéreas discusiones (del tipo "los indios necesitan educación") para aterrizar el debate con un punto de vista fundamentalmente económico y culturalista: el problema del indio consistía tanto en el despojo de su tierra como en la ausencia de una representación digna de su cultura. El caos del país era causa del gamonalismo y de la existencia de una férrea cultura tutelar.

Por eso mismo, el siglo XX se ha visto atravesado por diferentes revueltas que figuran la sierra —y éste es el cuarto imaginario— como un lugar esencialmente violento y conflictivo. Se sostiene que se trata de una realidad marcada por un permanente descontento político que ha tenido su punto más alto en el conflicto armado iniciado por Sendero Luminoso en la década de los 80. La sierra se entiende entonces como un lugar "atroz" e "imposible". Una novela y una película como *Pantaleón y las visitadoras* acierta en producir una buena geopolítica del territorio peruano: la costa como el lugar de las decisiones políticas; la selva como el lugar de la sensualidad y el goce; y la sierra como el lugar del castigo. En efecto, es a la puna a donde mandan a Pantaleón Pantoja por haber desafiado a su propia institución. Es ahí en donde el personaje debe exorcizar sus culpas casi como si estuviera en el infierno.

El último imaginario sobre la sierra del Perú es el que la figura como un espacio donde el capitalismo y la modernidad deben ingresar a como dé lugar. Dentro de esta lógica, se afirma que la sierra debe comenzar a parecerse a la costa y llegar a ser como ella. Una detenida lectura del ensayo de Alan García *Sierra exportadora* revela la producción de un discurso que configura a la sierra sólo como un lugar disponible ante los mandatos del mercado global. Si la tradición literaria criolla produjo un paisaje sin pobladores, hoy se trata de un discurso con cifras macroeconómicas y sin política.

Es decir, el proyecto "Sierra exportadora" destaca porque los actores importan muy poco y son sistemáticamente invisibilizados. En él no hay instituciones locales, no hay asociaciones de campesinos y los conocimientos

tradicionales no parecen encontrar ningún espacio al interior de esta fantasía modernizadora. Ni la herencia cultural ni el juego político parecen ser parte de un proyecto como éste que termina por situarse en una posición atípica al interior de los actuales debates sobre el desarrollo rural.

> El gran motor del desarrollo debe ser, hoy día, la globalización de la sierra, vinculando sus productos con el mercado externo y para ello el Estado debe informar, promover, alentar a la empresa privada agro exportadora, capaz de establecer cadenas de comercialización para cumplir ese papel (García 2005: 13).

Dicho de otra manera: sólo se trata de "exportación" y nunca de la construcción de mercados internos ni de la articulación de redes más dinámicas entre pequeños agricultores. En ese sentido, los constantes paros agrarios de los últimos años no son sino la expresión de miles de pequeños campesinos que siguen sin tener cabida en los planes agrarios de los últimos gobiernos. Desde este punto de vista, la propuesta aprista puede definirse como una pura "ensoñación industrial" (Pratt 1997: 264) donde la sierra, sin actores propios, se concibe solo como un territorio que se quiere volver a conquistar.

Reflexiones finales

Las formas en las que representamos el mundo determinan la manera en que nos relacionamos con él. Un niño socializado al interior de frases racistas tendrá muchas posibilidades de creer que existen diferencias "naturales" entre los seres humanos. Dicho de otra manera: las imágenes importan porque no son sólo imágenes y porque tienen consecuencias en las maneras en que los seres humanos actuamos en el mundo.

En este ensayo he intentado sostener que estos imaginarios sobre la sierra peruana han funcionado como fantasías que obstaculizan toda relación con ella. Se trata de "pantallas" o "velos" que atrapan a la sierra en distintas relaciones de poder y dominación. Entendida siempre como lo opuesto al mundo moderno, como el lugar de los antagonismos, como un mar de problemas sociales o como un proyecto en donde el capitalismo debe desarrollase igual que en la costa, todos estos discursos son obstá-

culos que bloquean la construcción de una relación con la sierra desde un nuevo lugar.

Acusados de "bárbaros", "irracionales" o "terroristas" o de gente que "no se da cuenta de lo que es el desarrollo" es recurrente seguir observando la profunda incapacidad del discurso oficial para entender las necesidades de esta región y para producir un diálogo horizontal. Sigue imperando, entonces, una cultura autoritaria: gobernantes que imponen leyes sin consultarlas y poblaciones locales que desconfían de los canales institucionales para expresar sus demandas.

Debemos subrayar, entonces, que cualquier proyecto de desarrollo tiene que partir tanto de la manera en la que los actores construyen imágenes sobre sí mismos como de la recuperación de saberes tradicionales que fueron excluidos por un paradigma de modernidad que hoy todos cuestionamos. Por tanto, la reinvención de la sierra debe ser un proceso mucho más dialógico que consiga una mejor articulación entre las propias autoridades locales y los centros de poder en el país.

En ese sentido, el gran tema sobre la sierra peruana sigue siendo el de la descolonización. No se trata, sin embargo, de una propuesta por una mayor "inclusión social" sino, fundamentalmente, de la construcción de un verdadero proyecto intercultural, vale decir, de una propuesta donde se pongan en cuestión los paradigmas hegemónicos de desarrollo y donde la legitimidad de la diferencia cultural y la mejor distribución económica ocupen un primer plano. De esta manera, resulta muy importante sostener que el desarrollo rural no puede seguir entendiéndose como un problema exclusivamente rural, sino como un asunto absolutamente relevante para el país entero (Trivelli 2006: 705).

La sierra peruana vive hoy en día un acelerado proceso de cambio climático que irá transformando no solo el escenario geográfico sino también la producción discursiva que se genera de él mismo. Dicho de otra manera: la extracción de las riquezas va teniendo un costo ecológico cada vez más grave. Las imágenes de los deshielos así como las noticias sobre la contaminación en diversos asentamientos mineros y la deforestación en la selva

van configurando una nueva idea sobre el territorio peruano que el Ministerio del Medio Ambiente debe comenzar a producir. Este nuevo organismo y los estudios que deben ir surgiendo, se convertirán —sin duda— en los principales agentes discursivos de un nuevo imaginario sobre la sierra peruana.

El reto es entonces múltiple: político en tanto destinado a generar mayor participación social; económico, referido a redistribuir mejor lo que se produce; y cultural, fundador de nuevas representaciones sobre la región. Nada de esto es fácil pero los acontecimientos recientes dejan sobre la mesa algo muy claro: un verdadero proyecto de desarrollo nacional no puede continuar construyéndose desde los viejos discursos sobre la sierra que, como hemos visto, siguen poblados, todos ellos, de fantasmas sociales y de múltiples y oscuros intereses.

CAPÍTULO 4
(Re)conociendo la sierra

LA SIERRA PERUANA ES UN ESPACIO complejo y heterogéneo, tanto desde el punto de vista socioeconómico y cultural como desde su geografía y ecología. Esta heterogeneidad impone grandes desafíos a las propuestas de desarrollo rural, que han de ser lo suficientemente flexibles para responder a ella.

En lo que sigue buscamos presentar evidencia de algunas características de la sierra y sus pobladores, necesarias para entender las dinámicas que se dan en este ámbito y que se deberían tomar en cuenta en cualquier intento de diseñar políticas y propuestas para mejorar el desempeño económico y social de la región.

1. Elemento 1: Distribución de la población: patrón rural predominante

A diferencia del resto del país, la sierra tiene un patrón eminentemente rural, a pesar del importante crecimiento de varias de las ciudades intermedias. De acuerdo con la información recogida por el Censo de Población de 2005, en la sierra del Perú viven cerca de nueve millones de peruanos y peruanas, la mitad de los cuales vive en el ámbito rural,[1] es decir casi 4.5 millones de habitantes.

1. Sobre la base de la definición censal de ruralidad.

Cuadro 1.
Población y distritos en la sierra, 2005

	Población	
	N	%
Rural	4.425.583	49,7
Urbana	4.474.298	50,3
Total	8.899.881	100,0

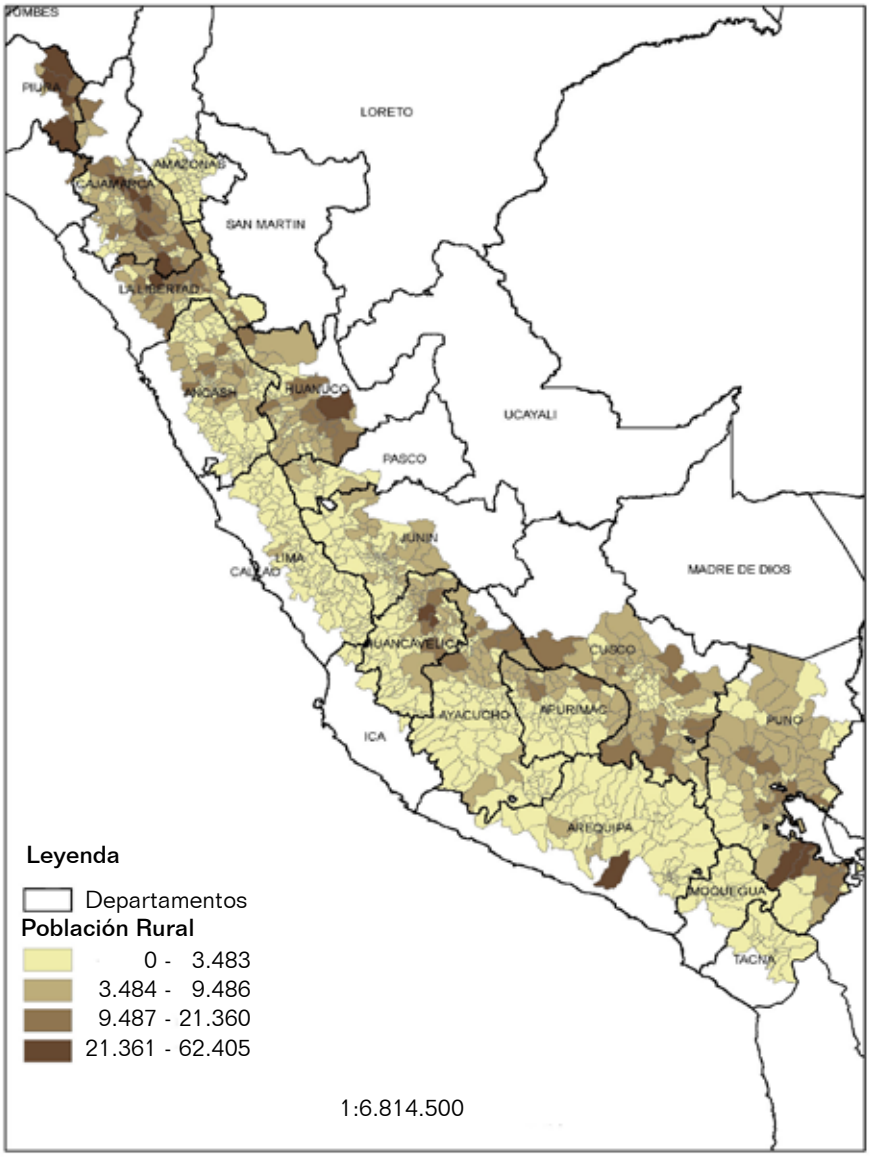
Fuente: Censo Nacional 2005: X de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra

La sierra está conformada por 1.259 distritos, de los cuales 851 pueden ser considerados rurales —distritos con la mayor parte de población rural— y 408, eminentemente urbanos. Así, 13% de la población considerada rural vive en distritos en donde la mayor parte de la población es urbana, mientras que el 87% restante vive en distritos con población mayoritariamente rural. Como discutiremos más adelante, esta característica es relevante para entender mejor las interacciones urbano-rurales.

Si asumiéramos una definición de ruralidad menos exigente que la censal, que identifica como poblador rural a aquel que vive en un centros poblado con menos de 2.000 habitantes con menos de 400 viviendas contiguas y que no es capital de distrito, el porcentaje de la población sería significativamente mayor, dado que cerca de 60% de los distritos de la sierra tiene menos de 4.000 habitantes (ver cuadro 2 y mapa 1). En estos distritos viven más de 1.3 millones de personas, de los cuales hoy catalogamos como urbanos a más de 520 mil.

Es importante resaltar que la mayor parte de distritos que albergan a la población de la sierra tienen relativamente poca población. Como se aprecia en el cuadro 2 sólo 21% de los distritos (265 distritos) tiene más de 8.000 habitantes, mientras que 428 distritos (34%) tienen menos de 2.000 habitantes (ver mapa 2).

Mapa 1.
Población rural en la sierra



Cuadro 2.
Distritos de la sierra, 2005, por estratos de población y ámbito

	Urbano		Rural		Total	
	N	%	N	%	N	%
Menos de 2.000	202	49,5	226	26,6	428	34,0
De 2.000 a 3.999	77	18,9	231	27,1	308	24,5
De 4.000 a 7.999	46	11,3	212	24,9	258	20,5
De 8.000 a más	83	20,3	182	21,4	265	21,0
Total	408	100,0	851	100,0	1.259	100,0

Fuente: Censo Nacional 2005: X de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

La sierra es, entonces, un territorio rural, con relativamente poca población por unidad político administrativa (distritos por ejemplo) y con muchas unidades político administrativas (distritos) de escasa población. Se puede, además, identificar que la población rural vive principalmente en distritos en donde la mayoría de centros poblados son pequeños y dispersos. Vale decir que los pobladores rurales viven, por lo general, en distritos que, finalmente, pueden ser caracterizados como rurales.

2. Elemento 2: La población de los distritos de la sierra rural ha enfrentado un proceso de envejecimiento

Un tema importante a resaltar es el proceso de envejecimiento de la población de los distritos de la sierra rural. Al comparar los datos censales de 1993 y 2005 encontramos, en primer lugar, una disminución del total de población del 2,6%. En segundo lugar, es posible observar un cambio en la pirámide poblacional. Considerando grupos etarios quinquenales, la pirámide se reduce en la base, es decir, disminuye significativamente la población entre 0 y 10 años, tanto hombres como mujeres, lo que se traduciría en una disminución de la tasa de natalidad. Se reducen, también, los grupos etarios de hombres entre 15 y 35 años, lo que se explicaría por la migración masculina hacia zonas urbanas para proveer de mayores ingresos a sus familias que permanecen en las zonas rurales (ver gráfico 1).

Mapa 2.
Porcentaje de población rural por distrito

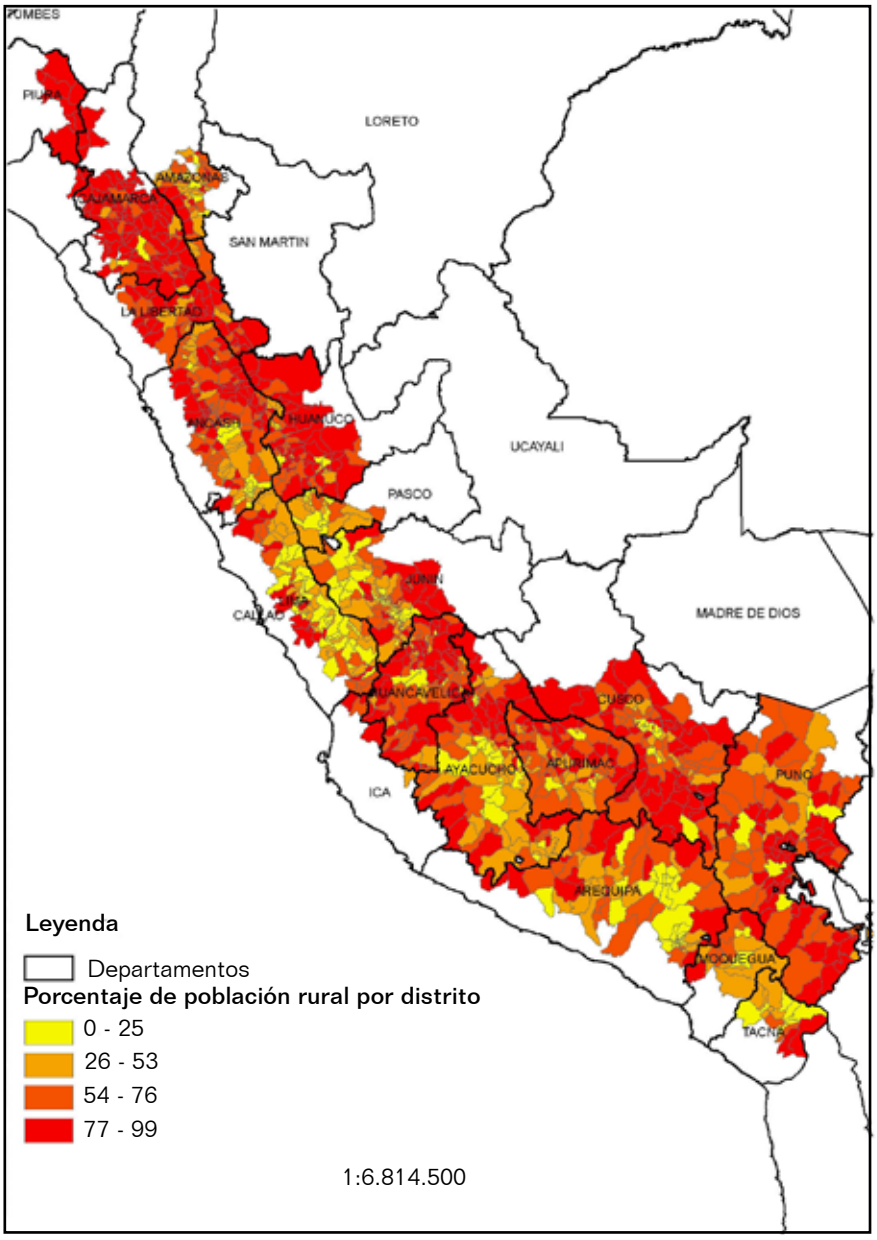
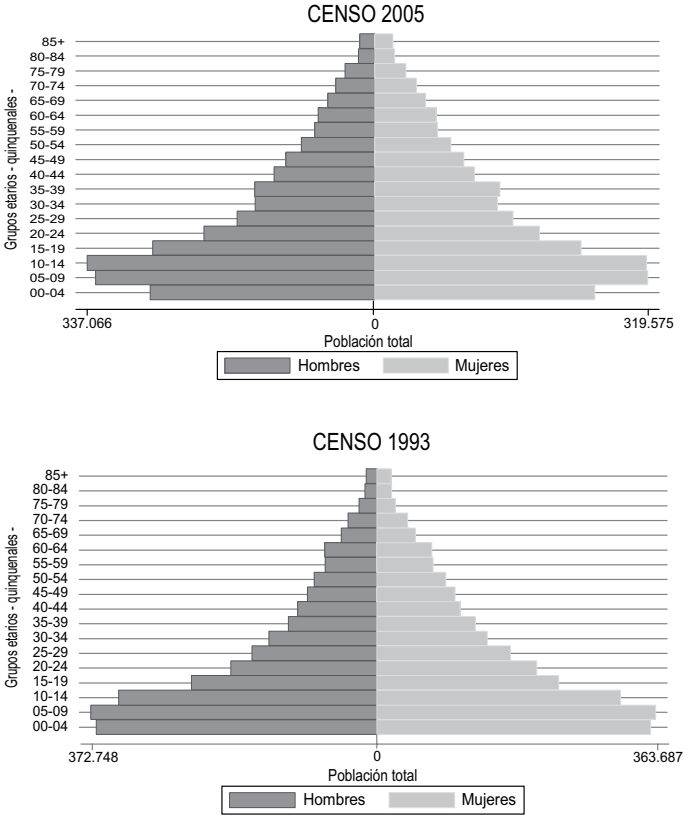


Gráfico 1.
Pirámide poblacional de los distritos de sierra rural



Fuente: Censo Nacional 1993 y 2005.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

3. Elemento 3: Los municipios distritales rurales son una instancia de gobierno relevante, pero enfrentan serias limitaciones institucionales

En los distritos urbanos (definidos como distritos en donde al menos la mitad más uno de los habitantes son urbanos), 14% de la población es rural, población que vive, sobre todo, en los distritos más grandes (ver cuadro 3). En el caso de los distritos rurales, en donde la población rural es mayoritaria, 21% de la población es urbana (ver cuadro 4).

Cuadro 3.
Población total en distritos urbanos de la sierra, por estratos de población y ámbito, 2005

	Urbano		Rural		Total	
	N	%	N	%	N	%
Menos de 2.000	140.630	4,1	54.046	9,7	194.676	4,8
De 2.000 a 3.999	147.351	4,3	64.017	11,5	211.368	5,3
De 4.000 a 7.999	176.886	5,1	64.854	11,6	241.740	6,0
De 8.000 a más	2.999.253	86,6	375.761	67,3	3.375.014	83,9
Total	3.464.120	100,0	558.678	100,0	4.022.798	100,0

Fuente: Censo Nacional 2005: X de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Cuadro 4.
Población total en distritos rurales de la sierra, por estratos de población y ámbito, 2005

	Urbano		Rural		Total	
	N	%	N	%	N	%
Menos de 2.000	76.173	7,5	196.777	5,1	272.950	5,6
De 2.000 a 3.999	157.262	15,6	533.403	13,8	690.665	14,2
De 4.000 a 7.999	239.658	23,7	980.225	25,4	1.219.883	25,0
De 8.000 a más	537.085	53,2	2.156.500	55,8	2.693.585	55,2
Total	1.010.178	100,0	3.866.905	100,0	4.877.083	100,0

Fuente: Censo Nacional 2005: X de Población y V de Vivienda.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Estas cifras indicarían que en los distritos rurales, a diferencia de los urbanos, la población rural tendría una amplia ventaja —democrática— para presionar a sus autoridades a realizar obras en su favor. Es decir, uno podría esperar que en los municipios rurales los pobladores propongan su agenda de manera democrática. Sin embargo, como veremos a continuación, enfrentan, en realidad, varios obstáculos para captar la atención hacia una agenda rural.

En primer lugar, un tema constante en los municipios distritales rurales de la sierra es que, a pesar de contar con presupuestos participativos (más

del 75% en 2004) y con planes concertados de desarrollo (cerca del 70%), sólo 4% tiene un plan de desarrollo rural.

Los distritos que contestaron los cuestionarios Renamu,[2] dan cuenta de un conjunto de características que revelan la falta de condiciones materiales y las pocas posibilidades de estas instancias para asumir y ejecutar la agenda rural de sus pobladores. Por ejemplo, los municipios distritales más pequeños no cuentan con el personal necesario para poder realizar su mandato (cuadro 5). Aquellos con menos de 2.000 habitantes, cuentan entre su personal, en promedio, apenas con un profesional y un técnico.

Cuadro 5.
Número promedio de trabajadores en municipalidades rurales en la sierra, por estratos de población y ámbito

Trabajadores en la municipalidad	Hasta 1.999 personas			de 2.000 – 3.999			de 4.000 – 7.999			de 8.000 a más		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
N	213	213	218	212	214	223	195	198	206	169	169	177
Funcionarios y/o directivos	1	0	0	1	1	1	1	1	1	3	3	4
Empleados / profesionales	1	1	1	1	2	2	2	2	3	5	5	7
Empleados / técnicos	1	1	1	2	2	2	3	3	4	9	9	11
Empleados / auxiliares	1	1	1	1	1	1	2	2	3	5	6	6
Obreros / de limpieza	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	3	4
Obreros / otros	2	2	1	1	1	1	1	1	1	3	2	5
Personal de vigilancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2

Fuente: Renamu 2004, 2005 y 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

2. De los 851 distritos rurales, 797 contestaron el cuestionario Renamu en 2004. Para el análisis de esta sección utilizaremos las Renamu 2004, 2005 y 2006. Un resultado saltante es que en los municipios rurales más pequeños se registran las menores tasas de respuesta, lo que debe estar directamente asociado al acceso limitado a servicios de comunicación y/o fuentes de información sobre la necesidad de responder este cuestionario.

Del mismo modo, es posible encontrar serias limitaciones en el acceso y uso de herramientas para el procesamiento de información en los municipios rurales, algo que se refleja en la escasa dotación de computadoras, el limitado acceso a Internet (ver cuadro 6),[3] y en la precaria dotación de activos para obras de infraestructura como maquinaria pesada y vehículos (ver cuadro 7).

Cuadro 6. Interconexión y acceso a Internet – municipalidades rurales en la sierra, por estratos de población y ámbito

	Hasta 1.999 personas			de 2.000 – 3.999			de 4.000 – 7.999			de 8.000 a más		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
N	207	213	218	216	212	223	203	198	206	171	169	177
Con red informática local (%)	2,9	6,6	5,5	2,8	10,9	8,9	2,9	14,1	12,1	22,8	38,5	34,5
Total de PC interconectadas a la red informática local	2,0	2,0	7,0	3,0	3,0	5,0	3,0	3,0	6,0	5,0	8,0	12,0
Con acceso a Internet (%)	2,4	5,2	9,2	1,9	9,9	12,1	3,9	10,6	18,9	21,4	36,1	39,6
Total de máquinas con acceso a Internet	2,0	2,0	6,0	2,0	3,0	4,0	3,0	2,0	5,0	4,0	6,0	10,0

Fuente: Renamu 2004, 2005 y 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra

A pesar de estas limitaciones se debe destacar que los municipios distritales promocionan actividades para facilitar el comercio y dinamizar la economía local, ya sea informando a sus usuarios, por ejemplo sobre ferias, oportunidades de negocios, etcétera; como promoviendo otras actividades como la artesanía, el turismo, entre otros. Los municipios distritales más grandes se involucran con mayor frecuencia en este tipo de iniciativas: 73% realizó acciones a favor del desarrollo de la artesanía y 75% difundió información sobre ferias agropecuarias.[4] El 47% de los municipios más pequeños se esforzó en fomentar la artesanía y 23% informaron sobre distritos en donde había ferias agropecuarias.

3. Sin embargo es muy interesante el crecimiento en la dotación de computadoras y acceso a Internet registrado entre 2004 y 2006, tal como se ve en el cuadro 6.
4. Sobre la base de la información recogida por Renamu 2004.

Cuadro 7.
Porcentaje de tenencia de maquinaria en municipalidades rurales en la sierra, por estratos de población y ámbito

Maquinarias	Hasta 1.999 personas			de 2.000 – 3.999			de 4.000 – 7.999			de 8.000 a más		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
N	138	210	218	172	214	223	187	201	206	172	171	177
Camionetas y autos	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	1,1
Maquinaria pesada	0,7	0,6	0,6	1,3	1,1	1,1	1,8	1,7	1,9	4,0	4,3	4,3
Camiones recolectores de basura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1
Motocicletas	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,6
Grupos electrógenos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
Botes a motor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4

Fuente: Renamu 2004, 2005 y 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Municipios rurales y sus inversiones

En los últimos años los ingresos totales de los municipios rurales se han incrementado, principalmente debido al incremento de los ingresos producto del canon y sobre canon (como se puede ver en el cuadro 8). En 2004 el monto total por este ingreso era S/. 255 millones y en 2006 se triplicó (S/. 877 millones). La importancia de estas fuentes de ingresos ha alcanzado casi 50% del ingreso total de 2006 (ver cuadro 8), permitiendo que los municipios rurales amplíen sus actividades de inversión y promoción del desarrollo.

La distribución de los gastos totales de los distritos rurales muestra que el principal corresponde a transporte, asociado básicamente a la construcción de caminos rurales ya que más del 60% es asignado a este rubro. En segundo lugar, tenemos a la educación y cultura, más del 60% se concentra en edificaciones escolares como se puede ver en el gráfico 2. Es inte-

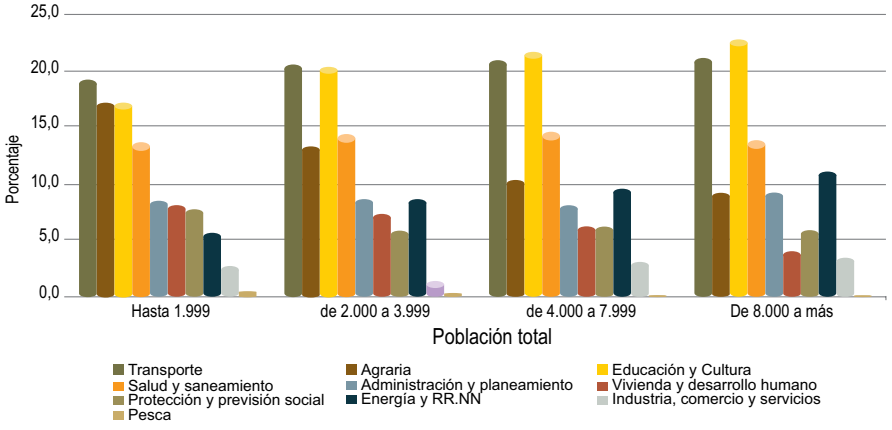
resante notar que en la medida en que el distrito tiene mayor población, en cuanto a población, el gasto en promoción agraria se reduce significativamente, mientras que el realizado en electrificación rural, aumenta.

Cuadro 8.
Participación en el ingreso total en 801 distritos de la sierra rural, 2004 - 2006

Fuente de ingreso	2004	2005	2006
Canon y sobrecanon	21,1	32,7	46,2
Participación en rentas de aduanas	0,2	0,2	0,1
Fondo de compensación municipal	43,4	45,0	39,5
Otros impuestos municipales	0,8	0,8	0,6
Recursos directamente recaudados	6,2	6,7	6,0
Recursos de operaciones oficiales de crédito interno	2,0	1,9	1,1
Donaciones y transferencias	1,3	2,2	6,4
Recursos ordinarios gobierno local	25,1	10,4	0,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Ingreso total (nuevos soles)	**1.211.368.351**	**1.364.699.374**	**1.898.466.630**

Fuente: Sicon 2004, 2005, 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Gráfico 2.
Gastos totales por subprograma, distritos rurales de la sierra



Fuente: Sicon 2004, 2005, 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

4. Elemento 4: La sierra rural es la zona del país con mayor incidencia de pobreza y menor dotación de activos

La región del país con mayor incidencia de pobreza es la sierra y en particular la sierra rural. De acuerdo con los estimados del Inei sobre la base de Enaho 2006, 63,4% de los hogares de la sierra son pobres. En el caso de la sierra rural, 76,5% de los hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Es decir, sólo uno de cada cuatro hogares rurales de la sierra no es pobre. Además, en el ámbito rural de la sierra la incidencia de la pobreza extrema es significativamente mayor que en el resto de regiones, 46,5% de los hogares es pobre extremo, mientras que en la selva rural, 24,6% y en la costa rural, 14,4%. Por lo tanto, casi dos tercios de los pobres de la sierra rural son indigentes.

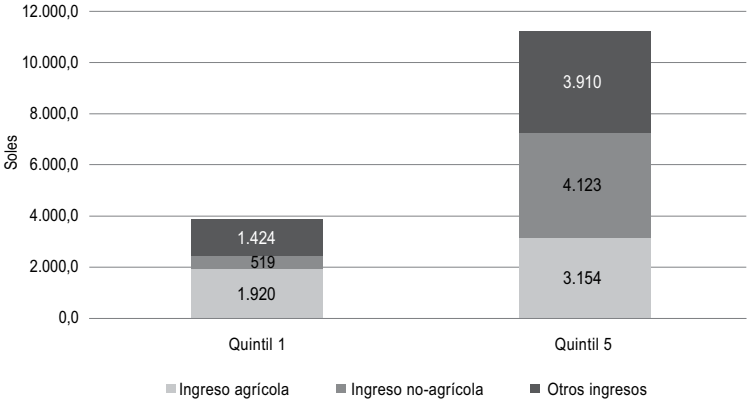
La pobreza en la sierra rural tiene, además, rostro indígena: los hogares de ascendencia indígena son los más pobres entre los pobres. La incidencia de la pobreza en los hogares con ascendencia indígena es significativamente mayor, casi el doble a escala nacional y, al menos, 15 puntos porcentuales mayor en el ámbito rural. Asimismo, la probabilidad de que un hogar rural sea pobre aumenta significativamente si el jefe o cónyuge tiene ascendencia indígena (Trivelli 2005).

Si bien al interior de la sierra rural las diferencias entre los más ricos y los más pobres son menores que a escala nacional, éstas siguen siendo importantes. Los ingresos promedio del 20% más pobre equivalen a un tercio de los ingresos promedios del 20% más acomodado.[5] Además, como discutiremos más adelante, los hogares más pobres dependen casi exclusivamente de la actividad agropecuaria.

La mayor dependencia de los ingresos de los más pobres del sector agropecuario está directamente vinculada con la mayor vulnerabilidad de estos segmentos pobres. Por ejemplo, en 2006 según Enaho, un cuarto de los hogares más pobres de la sierra rural (pertenecientes al quintil 1, el 20% más pobre) señalaron haber sufrido algún evento negativo de ca-

5. A escala nacional los ingresos promedio del 20% más pobre equivalen un sexto de los ingresos promedio del 20% más rico.

Gráfico 3.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

rácter covariado, como un desastre natural; mientras que sólo el 12% de los hogares del quintil superior (20% más rico o menos pobre) señaló lo mismo.

Sin embargo, tan o más complicado que el elevado nivel de pobreza y pobreza extrema registrado en la sierra rural es la escasa reducción que este indicador ha experimentado en los últimos años, sobre todo, tomando en cuenta que el Perú ha crecido por más de cinco años consecutivos. Entre 2004 y 2006 la pobreza total en el Perú cayó en cuatro puntos porcentuales, mientras que en la sierra —agregado urbano y rural— y en la sierra rural el nivel de pobreza se mantuvo. Escobal y Valdivia (2004) estimaron que la sierra rural era el ámbito en donde la reducción en pobreza en respuesta al crecimiento de la economía era menor. Encontraron que para el periodo 1997-2002, por cada punto de crecimiento la tasa de pobreza caía en 0,699, mientras que en la costa rural, por ejemplo, caía en 1.123. Aunque los resultados para 2007 indicarían que por primera vez la pobreza en la sierra rural había disminuido es evidente que la relación entre crecimiento y reducción de pobreza en la sierra rural es muy limitada.

Dotación de activos

Tal como hemos señalado, los hogares de la sierra rural son hogares pobres con limitada dotación de bienes y servicios. Hemos mencionado, también, las diferencias entre los más pobres y los menos pobres efectivamente existen pero no en la magnitud que se registra a escala nacional. Las brechas pequeñas se explican por la fuerte incidencia de la pobreza en esta región del país.

Como suele suceder, las familias más pobres tienden a ser más numerosas tienen cinco miembros en promedio, mientras que las familias relativamente más acomodadas tienen tres. Son también menos educadas: los jefes de hogar tienen, en promedio, cuatro años de educación en el 40% de los casos más pobres y seis, en el 20% de los menos pobres. Sin embargo, como se puede apreciar de manera general los índices de educación son extremadamente bajos alcanzando, en el mejor de los casos, la primaria completa.[6] Es interesante resaltar, que lo común es encontrar que la persona con mayor nivel educativo en el hogar tenga más educación que el jefe del hogar, lo que indicaría que los hijos que aún viven en estos hogares rurales tengan más educación que sus padres. Al comparar los índices de educación promedio del hogar en cada quintil de gasto encontramos no sólo mayores niveles que los registrados para los jefes de hogar, sino mayores diferencias entre los más ricos y los más pobres: seis años de educación para la persona más educada en los hogares del 20% más pobre y nueve, para los del 20% menos pobre.

Por otro lado, cabe notar que la cantidad de tierras que trabajan los hogares de la sierra rural es bastante similar entre los hogares más ricos, en promedio 3,85 hectáreas y los más pobres, en promedio 3,31 hectáreas. Asimismo, casi 30% posee algún tipo de crédito en prácticamente todos los niveles de ingreso.

La escasa posesión de activos clave refleja los bajos niveles de los hogares rurales de la sierra. Por ejemplo, sólo 2% posee un teléfono fijo, 11,5%,

6. Sin embargo, es importante notar que los hijos de estos hogares tienen significativamente más educación que sus padres, por ende, en el proceso de cambio generacional veremos importantes incrementos en el nivel educativo promedio.

un televisor a color, 2,3% posee uno en el 20% más pobres; frente a 24% en el 20% menos pobre; y sólo 1,7% tiene un vehículo. Respecto al acceso a servicios públicos básicos, 34,7% de los hogares rurales de la sierra posee agua potable, 18% del 20% más pobre y 48% en el 20% menos pobre; y 43% electricidad, 33% en el 20% más pobre y 59% en el 20% menos pobre. Sólo 6% tiene acceso a desagüe.

Es decir, los hogares rurales de la sierra poseen pocos activos y acceso a los principales servicios públicos. Incluso los segmentos más acomodados dentro de la sierra rural presentan bajos niveles de acceso a estos bienes y servicios.[7]

5. Elemento 5: Los ingresos de los pobladores rurales dependen de la actividad agropecuaria

Composición de los ingresos: importancia de lo no-agropecuario

El mundo rural está usualmente asociado a las actividades agropecuarias. Lo que se condice con las cifras de Enaho 2006, en donde más del 90% de los hogares rurales de la sierra realiza actividades agropecuarias. Asimismo, el conjunto de estos hogares, (86%) los llamados hogares agrícolas, son rurales.[8] Sin embargo, como se puede ver en el gráfico 4, parte importante de los ingresos de los hogares rurales proviene de actividades rurales no-agropecuarias.

7. Los hogares rurales de la sierra en el 20% menos pobre, tienen este tipo de activos en niveles similares al tercer quintil de los hogares de la sierra (urbana y rural) y del segundo quintil a nivel nacional. Es decir, los más ricos del campo apenas alcanzan niveles de activos de la clase media de la sierra, y de los estratos de bajos ingresos a escala nacional.
8. Hogares agrícolas definidos como aquellos hogares que trabajan la tierra (propia o ajena) y/o que al menos el 40% de su ingreso proviene de la actividad agropecuaria.

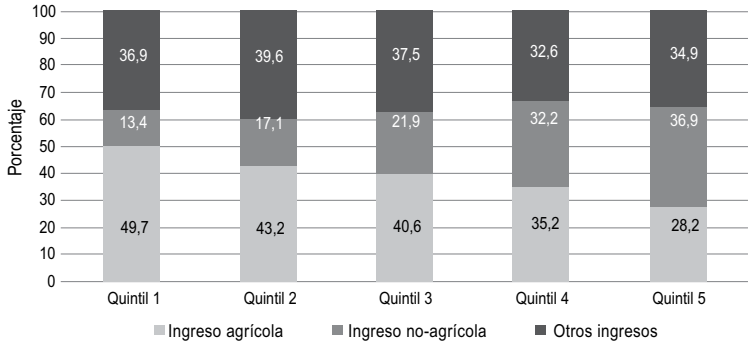
Recuadro 3

La importancia de las actividades rurales no-agropecuarias

En la península de Capachica, Lago Titicaca (...) sólo 10 familias promovían el turismo rural vivencial (...) actualmente, existen más de 200 familias que brindan servicios de alojamiento, alimentación, paseo en bote, venta de artesanía, pesca artesanal y guiado a los turistas nacionales e internacionales. Se han incrementado sus ingresos económicos en un rango de 20 a 40%, se ha logrado incrementar en más de 250% el número de visitantes.

Ángel Canales Gutiérrez, Melgar, Puno
Concurso: Mi experiencia en desarrollo rural

Gráfico 4.[9]
Distribución porcentual de los ingresos, hogares sierra rural 2006



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

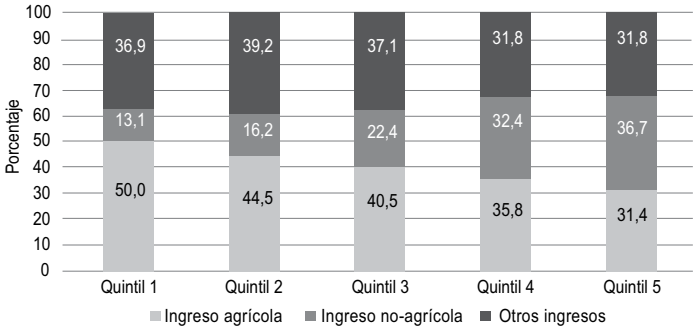
Como muestra el gráfico 4, en la medida en que los hogares son más pobres, la importancia del ingreso derivado de actividades agropecuarias es mayor, 50% en el quintil de menores ingresos. En los hogares más acomodados, el ingreso no-agropecuario representa la tercera parte de los ingresos totales.

Si vemos la situación de los hogares dedicados a la agricultura excluyendo a los hogares rurales que no se dedican a actividades agropecuarias pero

9. Información sobre ingresos, no considera las transferencias del sector público ni la imputación de rentas.

incluyendo a hogares urbanos dedicados a esta actividad encontramos una figura similar, como se muestra en el gráfico 5. Es decir que incluso en los hogares de la sierra con actividad agropecuaria, en los segmentos más acomodados la principal fuente de ingreso no es agropecuaria.

Gráfico 5.
Distribución porcentual de los ingresos,
hogares agrícolas de la sierra 2006



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Si bien los ingresos agropecuarios no son siempre mayoritarios para los hogares rurales de la sierra, no deben ser subestimados. La actividad agropecuaria es la actividad central, tanto respecto a la organización del calendario productivo como por su rol articulador de otras opciones de negocios rurales no-agrícolas.

Importancia de los ingresos dependientes (remuneraciones)

Dada la estructura agraria del país, y en particular de la sierra, se esperaría que los ingresos, sobre todo los agropecuarios, provengan de la actividad independiente. Es decir, del pequeño productor agropecuario que produce y vende sus cultivos y ganado. Como se muestra en el cuadro 9, si bien la mayoría de los ingresos son, como se esperaba, independientes, los ingresos dependientes, agrícolas y no-agrícolas son, también, importantes. Encontramos, además que la relevancia de los ingresos dependientes (salarios) es mayor en los hogares más acomodados.

Cuadro 9.
Sierra rural 2006

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Ingreso dependiente como porcentaje del ingreso total	29,7	34,3	34,8	39,2	40,8
Ingreso dependiente agrícola como porcentaje del ingreso agrícola	21,3	23,3	21,1	15,3	13,5
Ingreso dependiente no agrícola como porcentaje del ingreso no-agrícola	60,5	62,1	60,1	65,3	61,8

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Como era de esperarse los ingresos dependientes son más importantes con relación a las actividades no-agropecuarias que a las agropecuarias. De de los ingresos derivados de actividades agropecuarias, los ingresos dependientes son más importantes en términos relativos para los hogares más pobres, pero no en general. En el caso de las actividades no agropecuarias, los ingresos dependientes son un porcentaje similar en todos los quintiles, a pesar de que la magnitud absoluta de los ingresos no-agropecuarios es significativamente distinta entre los más y menos pobres de la sierra rural.

Las remesas y su importancia

Si bien, como en otras regiones, las remesas son importantes, en el caso de los hogares rurales de la sierra, son especialmente relevantes en la medida en que evidencian relaciones extraterritoriales,sobre todo, con ámbitos urbanos. Dichas relaciones constituyen una red de protección social y una fuente de recursos monetarios y no-monetarios, como información por ejemplo.

17% de los hogares de la sierra recibe, en promedio, S/. 883 anuales en remesas,[10] cantidad nada despreciable, pues representa el 12% de sus ingresos totales.

10. El 97% de las remesas que reciben los hogares de la sierra provienen de la migración interna.

En la mayoría de los casos, las remesas se destinan a satisfacer parte de los gastos del entorno familiar (BID 2002a, BID 2002b), sobre todo en hogares pobres extremos, en donde representan 18% del total de los ingresos del hogar. Sin embargo, éstas son utilizadas, también, para fines de inversión y ahorro.[11]

6. Elemento 6: Los hogares rurales están integrados a distintos mercados

A pesar de sus limitaciones, el grueso de los hogares rurales de la sierra está integrado a los distintos mercados de productos y factores productivos. Más de la mitad compra en el mercado más del 45% de sus bienes de consumo, básicamente alimentos. De igual modo, apenas 35% de los hogares vende en el mercado menos del 25% de su producción. Como era de esperarse, los hogares más integrados a los mercados de productos tienen mejor situación económica. Los jefes de estos hogares son, justamente, los que tienen mayor nivel educativo y se dedican principalmente a actividades rurales no-agrícolas, con una proporción mayor de ingresos salariales.[12]

Integración con los mercados de productos

Para establecer un primer grupo de indicadores que muestre el grado de integración al mercado de productos de la población objetivo, hogares rurales de sierra, hemos optado por dos indicadores básicos, que oscilan entre 0 y 1, donde 0 es nada integrado (nada pasa por el mercado) y 1 es totalmente integrado (100% de sus ingresos o gastos pasan por el mercado).[13]

a) El primer indicador se relaciona con el gasto que pasa por el mercado, es decir, por todos los gastos cuyo pago se haya realizado en forma

11. Incluso en la Unfpa (2006) se menciona que se utilizan para acceder créditos que sirven como capital para inversiones.

12. Estimaciones basadas en Enaho 2004.

13. Una de las investigaciones en profundidad de esta Red de desarrollo rural de la sierra se ocupa de generar estimados más finos y precisos sobre la integración de los hogares de la sierra con este tipo de mercados. Ver los resultados de la parte I del capítulo 7 a cargo de Javier Escobal para más detalles.

monetaria o en especies, exceptuando el valor de todos los bienes y servicios que hayan sido autosuministrados, productos de donaciones, regalos, etcétera.[14] Como se puede apreciar en el cuadro 10, incluso el 20% menos integrado al mercado en la sierra rural adquiere en promedio 15% de su consumo en el mercado.

b) El segundo indicador está relacionado con los ingresos que pasan directamente por el mercado, es decir aquellos que han venido asociados a una retribución monetaria o en especies.

Cuadro 10.
Gasto de mercado, sierra rural

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Gasto de mercado / anual soles	987,00	1.952,80	2.672,70	3.566,20	5.261,00
Ratio de gasto mercado / gasto total	0,15	0,28	0,38	0,49	0,68

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006. Quintiles de integración a los mercados.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Cuadro 11.
Ingreso de mercado, sierra rural

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Ingreso de mercado / anual soles	178,40	1.094,60	2.821,50	5.042,70	9.481,60
Ratio de ingreso mercado / ingreso total	0,04	0,21	0,41	0,62	0,84

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Como en el caso anterior, no se toma en consideración ninguno de los ingresos imputados, ingresos por rentas, transferencias, etcétera.[15] Es decir que si bien no hay una integración total con los mercados, estos hogares

14. El indicador de gasto, se estima con el valor promedio del porcentaje de gastos que pasan por el mercado (0,6643), el cual es dividido en tres grupos: a) el nivel bajo entre 0 y la media menos la desviación estándar (entre 0 y 0,44); b) el nivel medio, entre la media menos la desviación estándar y la media más la desviación estándar y (0,44 y 0,89), c) el tercero (alto, entre la media más la desviación estándar y 1 (0,89 y 1).

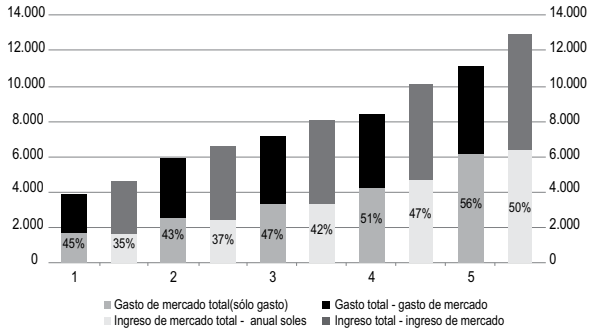
15. Para el caso de los ingresos se sigue la misma metodología que en el caso anterior (el promedio es 0,547) y los límites de los tres grupos son: a) El nivel bajo entre 0 y 0,247, b) el nivel intermedio entre 0,247 y 0,794) y c) el grupo alto entre 0,794 y 1.

sí se relacionan con distintos mercados de bienes de consumo, de compra venta de productos y servicios, así como, con los mercados laborales. El 20% menos integrado al mercado obtiene apenas 4% de sus ingresos a través de este medio.

Usando estos dos indicadores encontramos diferencias significativas en las características sociodemográficas de los hogares de la población objetivo según el grado de integración al mercado. Los jefes de las familias poco integradas al mercado tienen, en promedio, 3,5 años de educación; menos de la mitad que los más integrados a los mercados,[16] mayor edad promedio (52 años, 9 años más en promedio que los integrados), mayor tasa de dependencia 27%, en comparación con 5% de los hogares con alta integración a estos mercados.

La principal fuente de ingresos de los hogares poco integrados al mercado son las transferencias y la actividad agropecuaria; mientras que los más integrados, ingresos salariales no-agropecuarios. Como se muestra en el gráfico 6, los montos obtenidos por transacciones en el mercado son consistentes con los gastos realizados en el mercado, para todos los niveles de pobreza.

Gráfico 6.
Gasto e ingresos de mercado en la sierra rural, porcentaje según quintiles de gasto per cápita



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

16. En la categoría de alta integración con los mercados hay algunos casos de hogares con jefes de hogar sin educación.

Acceso a mercados de factores

Los hogares rurales se relacionan también con los mercados de factores. Entre 25% y 30% de hogares rurales de la sierra señalan que al menos una persona de su hogar tuvo algún crédito en los últimos 12 meses. Esta cifra incluye transacciones informales y no puede ser desagregada, aunque esta cifra refleja un dinamismo nada despreciable. Respecto a los mercados de asistencia técnica se tiene menor información, no obstante, la Enaho 2006 da cuenta de que menos de 9% de los hogares rurales tendría acceso a este tipo de servicio.

Recuadro 4

La importancia de la asistencia técnica

En el año 99 experimenté el cultivo de hortalizas y tal como lo enseñaba lo hacía, pero casi no me dio resultado y escuchando la radio (Marenass) y tal como lo enseñaban lo hacía, me dio buen resultado (...) las características actuales del lugar de experiencia, es muy diferente de lo vivido anteriormente, puesto que en estos últimos años ya contamos con canales de riego por gravedad, cerco de piedras, cerco de viga, cerco de alambre, plantación de arbolitos como el Colle y Queñua.

Salomón Chue Maque, Tisco, Caylloma, Arequipa
Concurso: Mi experiencia en desarrollo rural

Con relación al mercado laboral encontramos que los hogares de la sierra rural tienen menores niveles de acceso, sólo 38% tiene algún miembro del hogar trabajando de manera dependiente. Esta situación es mucho más notoria en el empleo dependiente no-agrícola, donde sólo es 22%, frente a 65% de los hogares con miembros trabajando en esta área en la sierra urbana, en 2006.

En estos casos, sin embargo, diversos estudios han mostrado que los niveles de uso y acceso a estos servicios financieros y no financieros varían considerablemente de un lugar a otro, dependiendo del tipo de cultivo, actividad pecuaria o emprendimiento productivo (Trivelli 2006).

Es decir, existe evidencia que nos permite asegurar que los hogares rurales de la sierra, incluso aquellos menos integrados con los mercados,

realizan un conjunto de transacciones en el mercado, tanto para obtener bienes (gastos) como para agenciarse ingresos y acceder a distintos factores productivos. Tenemos, efectivamente, que más del 95% tiene alguna conexión con alguno de los mercados analizados (crédito, asistencia técnica, laboral e insumos). 42% está conectado sólo con uno de estos mercados, y 39% está vinculado con dos, como podemos ver en el cuadro 12.[17] Es interesante destacar que si bien el grueso de productores están integrado a algún mercado, son pocos —menos de 2%— los que lo está con todos los mercados analizados.

Cuadro 12.
Vinculación de los hogares con los mercados analizados

	Zona rural	Sierra	Sierra rural
Con ningún mercado	5,0	7,7	4,3
Con un mercado	41,7	44,0	41,8
Con dos mercados	38,5	37,4	38,7
Con tres mercados	13,8	9,9	13,7
Con todos los mercados	1,1	1,1	1,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: IEP.

17. Un análisis de estos mercados más profundo, en particular del crédito se presenta en los resultados de la parte II del capítulo 7 desarrollada por Carolina Trivelli y Johanna Yancari.

Cuadro 13.
Acceso a mercado de consumo y de factores, sierra rural

	Quintiles respecto al ratio gasto per cápita				
	1	2	3	4	5
Mercado de consumo					
Ratio de gasto mercado[1/] / gasto total	0,44	0,43	0,46	0,51	0,56
Ratio de ingreso de mercado/ ingreso total	0,35	0,37	0,41	0,46	0,50
Mercado de factores					
Porcentaje con crédito	25,4	30,5	30,2	33,5	30,7
Porcentaje con asistencia técnica[2/]	18,3	13,0	15,1	13,1	11,6
Ratio personas que trabajan / total del personas del hogar	0,34	0,41	0,46	0,57	0,68
Porcentaje de hogares con alguien que trabaja	98,7	98,7	98,3	96,2	92,7
Porcentaje de hogares con alguien que trabaja de manera dependiente	30,9	34,7	37,8	41,5	44,4
Ratio de gasto agrícola en mercado[3/] / gasto total agrícola	0,59	0,60	0,60	0,61	0,67
Porcentaje que usa todos los mercados de factores	1,3	0,9	1,5	2,6	1,4
N	914	913	913	913	913

1/ Considera el gasto monetario y el pago en especie.
2/ Considera el gasto en asistencia técnica en actividades forestales y/o agrícolas y en actividades pecuarias.
3/ Considera el gasto en semillas, abonos, pesticidas, jornales y agua de riego.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2006.
Elaboración: IEP.

A manera de conclusión preliminar, se puede establecer que a pesar de la aparente homogeneidad en el acceso a bienes públicos y privados, la sierra rural muestra una importante heterogeneidad en lo que se refiere al acceso y uso de los distintos mercados, así como, diferencias importantes según la escala del distrito, su capacidad de articular estrategias de inversión y promoción del desarrollo rural.

CAPÍTULO 5
Gobernanza de los territorios de la sierra

EL DESARROLLO RURAL TIENE dos acepciones distintas. Por un lado el término se puede referir a la transformación institucional, económica y social en áreas rurales causada por la progresiva expansión y consolidación de las formas capitalistas de producción e intercambio.

Por otro lado, se puede referir, también, a la deliberada intervención planificada en determinadas áreas rurales para reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad (Bebbington 2002). En el plano operativo se trata, por lo general, de incrementar directamente la cantidad y calidad de los activos de las personas para mediante capacitación, apoyar a organizaciones, brindar asistencia técnica, contratos entre instituciones, donaciones o crédito y otros instrumentos que incidan sobre la generación de ingresos[1] así como en capacidades humanas y en empoderamiento.

En los últimos años se han dado debates intensos en torno a la nueva ruralidad que llevaron a adoptar criterios no-agrícolas,[2] sino rurales, para

1. Ingresos y empleos agrícolas y no-agrícolas.
2. Se recalcó, por ejemplo, que "Con frecuencia sea al Ministerio de Agricultura al que se adscriba la responsabilidad directiva, revela una incorrecta identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura y a veces, de un modo aún más estrecho, con los aumentos de la producción y la productividad agrícola. En los últimos años, ha habido una tendencia a enfrentar este problema por la vía de

idear estrategias en favor de las sociedades rurales, los pobres del medio rural y los medios de subsistencia rurales (Berdegué 2005). Asimismo, un conjunto de trabajos permitió avanzar en la definición del marco conceptual de desarrollo con enfoque territorial o desarrollo territorial rural.[3] Este desplazamiento de lo agrario (sectorial) hacia lo rural (territorial) se hace explícito en el marco conceptual que establece el BID para definir su nueva Estrategia de Desarrollo Rural: "El marco conceptual de la estrategia es el desarrollo territorial rural, entendido como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y social en un determinado territorio rural, con el fin de reducir la pobreza".[4]

Sin embargo, si bien hay un creciente consenso respecto a este enfoque territorial, multisectorial y participativo del desarrollo rural, un conjunto de cuestiones quedan pendientes en relación con el tipo de estructura organizativa de los territorios en cuanto a la promoción y gestión de su desarrollo, y en torno a los mecanismos susceptibles de propiciar tanto una coordinación vertical entre instituciones que se desarrollan en diferentes niveles territoriales, como una horizontal entre instituciones que actúan en un determinado territorio (Sumpsi 2006) .

Tal situación exige profundizar el conocimiento de las maneras en que las áreas rurales son gobernadas, punto en el que los estudios rurales contemporáneos han "brindado una insuficiente atención" (Goodwin 1998). En los estudios en torno a áreas subnacionales, en su mayoría de origen europeo y dedicados al gobierno de las ciudades y de las regiones (Le Galès 1995), se tiende a utilizar cada vez más la noción de gobernanza (Goldwin 1988 y Marsden y Murdoch 1988) en lugar del término "gober-

transferir las responsabilidades del desarrollo rural a los gobiernos municipales (…) o estatales" (Berdegué, *et ál.* 2003).

3. Sumpsi (2006) destaca, para el caso de América Latina, los trabajos de Rubén Echeverría, Alain de Janvry, Gustavo Gordillo, Thomas Reardon, Julio Berdegué, Alejandro Schejtman, Orlando Plaza, Fernando Eguren, Rafael Echeverri, José Maria Caballero, José Eli da Veiga, Edelmira Pérez y José Maria Sumpsi.
4. BID 2006. Esta definición es una ampliación de la influyente formulación de Schejtman y Berdegué: "El desarrollo territorial rural se define como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural" (Schejtman y Berdegué 2004).

nabilidad", concepto clásico de la ciencia política que remite a dos procesos propios al Estado-nación: la "agregación" de demandas y de intereses diversos y la "dirección" impuesta a una colectividad.[5] Estos términos no son sinónimos. La gobernanza toma en cuenta nuevas formas de gobernar en las que sectores públicos y no públicos trabajan juntos, lo que correspondería a una redistribución del poder dentro y fuera del Estado. Si bien ambos términos tienen la misma raíz, "gobierno", enfatizan dos dimensiones diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración e interdependencia, con la gobernanza. Mientras la gobernabilidad es la capacidad de gobernar, la gobernanza es una manera de gobernar.

En general la noción de gobernanza designa el conjunto de procedimientos institucionales, relaciones de poder y modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Supone que agentes económicos o sociales (organizaciones sin fines de lucro, población organizada y otros componentes de la sociedad civil) ejerzan mediante procesos de negociación o de decisión, una influencia tan significativa como la de los actores políticos o administrativos (Revesz 2007).

Dicho esto, es necesario aclarar que la gobernanza no ha reemplazado al gobierno. Por un lado, para el Estado gobernar es, dentro de su esfera de competencia y a diferentes escalas territoriales, "tomar decisiones, resolver conflictos, producir bienes públicos, coordinar comportamientos privados, regular mercados, organizar elecciones, extraer recursos, asignar gastos" (Jean Leca, citado en Favre, Hayward y Schmeil 2003: 268). Ello supone una capacidad efectiva de aplicar sus decisiones directamente a los individuos y a los grupos implicados. Por otro lado, la gobernanza no es solamente un asunto de coordinación entre múltiples actores; plantea, además, valores, de enfrentamiento entre intereses diversos, debates contradictorios, legitimidad, o sea de política.

5. Arbós y Giner (1993) definen la gobernabilidad como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".

En el ámbito nacional, un conjunto de puntos nodales donde convergen procesos de interacción entre actores que conducen a la elaboración de reglas o arreglos orientados a la conducción del desarrollo rural merecería un análisis de este orden: la incidencia que tienen organismos "mixtos" como Conveagro, el Acuerdo Nacional o la MLCLP, y al interior del Estado sobre las visiones respectivas de la PCM, el MINAG y la constelación de actores con los cuales tienen relaciones privilegiadas (Revesz y Diez 2006).

A escala subnacional entran en este campo de estudio la observación y el análisis de determinados ámbitos, espacios físicos o virtuales, en donde convergen procesos, actores y normas que producen efectos de manera aislada o en interacción, sobre estrategias explícitas o virtuales de desarrollo rural en la sierra. Pueden ser, por ejemplo, una mesa de concertación, una empresa asociativa de productores de café, o el concejo municipal. Los actores que intervienen en estos procesos son de diverso tipo, formales o informales, grupos organizados, redes, individuos, instituciones, organizaciones del exterior o del interior.

En un balance reciente de sus 25 años de gestión el FIDA declaró que nos encontramos "en un verdadero vacío" en cuanto a una arquitectura institucional vinculada a la implementación del enfoque del desarrollo territorial.

Al mismo tiempo, considera en forma heurística que una adecuada arquitectura institucional, capaz de propiciar una "buena" gobernanza para el desarrollo territorial está estrechamente asociada a la presencia y calidad de los siguientes elementos:[6]

- Atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en relación con sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas. Ello incluye redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para crear organizaciones de alcance regional capaces de emprender tareas

6. Por "arquitectura institucional", el FIDA entiende "al conjunto formado por las instituciones —es decir, de las reglas formales e informales que estructuran las decisiones y comportamientos de los individuos— y organizaciones que son necesarias, en este caso, para fomentar, facilitar y dirigir procesos de desarrollo territorial rural". Berdegué, J. *et ál.* 2003: 38.

de transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo, en los territorios más pobres.

- ⊡ Coordinación de controles y equilibrios, entre los distintos niveles de gobierno nacional, provincial, municipal.
- ⊡ Organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y de los pobres rurales.
- ⊡ Espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos pertinentes para el proceso de desarrollo territorial.
- ⊡ Empoderamiento de los beneficiarios de los proyectos, incluyendo espacios efectivos de participación en la gestión general de los proyectos y la descentralización de las decisiones para que puedan ser tomadas en el ámbito local.
- ⊡ Transparencia, profesionalización y despolitización de los procesos de selección, contrato, evaluación y remuneración de los funcionarios directivos, técnicos y administrativos de los proyectos (Schejtman y Berdegué 2004).

Tres modalidades de canalizar la inversión pública[7]

Las transacciones entre los actores que participan en un proceso de gobernanza, en nuestro caso el de desarrollo rural en la sierra, evolucionan con el tiempo. Los arreglos entre ellos, las normas vigentes, las reglas cambian y con ello entonces el régimen de gobernanza. Pueden ser modificaciones graduales ligadas a la retroalimentación de las experiencias en curso, o por el contrario, ser transformaciones que marcan rupturas en el *statu quo* institucional. A continuación presentamos desde una perspectiva histórica tres esquemas de políticas públicas de asignación de recursos, diseñadas sobre la base de una visión territorial, para fomentar el desarrollo rural en la sierra peruana, ejecutadas en forma complementaria a las políticas sectoriales vigentes. Su génesis se inscribe dentro

7. "Inversión son los recursos que un proyecto puede aportar, los nuevos bienes y servicios técnicos o financieros que ayudan a dar viabilidad a un objetivo de desarrollo" (Haudry 1990: 260).

de horizontes espaciales y entornos políticos distintos, mientras que su implementación moviliza configuraciones de actores específicas.

En primer lugar, el enfoque microrregional prevaleció en la segunda mitad de los años ochenta, luego de una lenta germinación en las postrimerías del régimen militar y durante el segundo gobierno de Belaúnde. Apuntaba a fomentar en determinados ámbitos territoriales, un tipo de planeamiento relevante para varios sectores que involucraba y acercaba a la administración pública, los gobiernos locales y las organizaciones de base. Aunque no aparezca en documentos oficiales del proyecto, los que lo diseñaron —en un período en que surgían muchos distritos y provincias— pensaban que la microrregión sería a futuro el nuevo ámbito político que reemplazaría con mejor sustento socio-económico e hidrológico a las provincias y distritos.[8]

En segundo lugar, la institucionalización de los fondos de compensación social a principios de los años noventa, momento cuando los aparatos públicos y en particular el Ministerio de Agricultura, habían perdido mucha capacidad de acción. A partir de este momento, en lo que concierne a la implementación de estos fondos comenzaron a contar intervenciones basadas en la demanda donde son los interesados quienes deciden el destino de los recursos disponibles. Las relaciones con los municipios son alianzas de orden funcional más que estratégico, mientras que la definición de los territorios es más difusa por la dispersión en espacios amplios de las intervenciones focalizadas.

Por último, y como culminación de lo que se podría denominar "la larga marcha de los municipios", los roles importantes que están adquiriendo las municipalidades rurales, en el marco de una normatividad que no es especifica para la sierra, en el fomento del desarrollo económico local. Nuestra hipótesis es que los procesos de descentralización y dentro de ellos, los procesos de planificación concertada y de presupuestos participativos, conjuntamente con otras iniciativas municipales, pueden contribuir a una mejor gobernanza así como ser el punto de partida de nuevas estrategias de desarrollo territorial rural en la sierra.

8. Información personal de un ex miembro del equipo central.

1. Planificación y desarrollo microrregional

Para entender la lógica del enfoque microrregional que predominó durante la segunda mitad de los años ochenta es necesario ubicarlo dentro de las nuevas perspectivas abiertas por el primer plan de largo plazo adoptado por el gobierno peruano: el plan 1978-1990. Recogiendo los aportes de proyectos implementados a pequeña escala,[9] el plan introdujo el concepto de desarrollo del interior. Por un lado, se proponía corregir características del modelo vigente reorientando la estructura productiva en función de la demanda interna y utilizando el potencial de recursos internos de cada región. Por el otro, los lineamientos del plan apuntaban a la promoción de una implementación progresiva de proyectos de desarrollo microrregional en regiones deprimidas de la sierra para formar un sistema de microrregiones que asumiese las funciones de planificación de base. Se trataba, entonces, de una forma de planeamiento que suponía un mayor acercamiento entre la administración pública, los gobiernos locales y las organizaciones de base en los ámbitos de cuencas y valles, la comprensión y el tratamiento específico de las necesidades de estas últimas, y la descentralización por parte del aparato público de los proyectos micro regionales hacia estas zonas.

En 1982 se establece en la PCM un proyecto especial: el "Proyecto Microrregiones en Sierra", integrado por técnicos y profesionales del Instituto Nacional de Planificación de entonces. Un conjunto de estudios llevado a cabo durante dos años permitieron presentar en 1984, en un seminario auspiciado por la Cepal, el documento denominado "La estrategia de desa-

9. Entre los antecedentes de esta preocupación por el desarrollo microrregional, se puede mencionar en los años setenta, los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (Piar) vinculados a la reforma agraria, y experiencias piloto que contaron con el apoyo de la Cooperación Técnica y Financiera Internacional, tales como el Programa de Desarrollo de Cajamarca (Prodesca). También se encuentran los tres proyectos creados por la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del INP y negociados con la cooperación internacional, sobre la base de la experiencia del Prodesca. Dos completaron su ejecución: el Pdri Sánchez Carrión (Programa de Desarrollo Rural Integrado, en Huamachuco con el Pnud), y el Proderm (Programa de Desarrollo Rural por Microrregiones) en Cusco con apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Hubo un tercero, diseñado para Huancavelica y aceptado por Bélgica (sin embargo, no se pudo implementar por la presencia terrorista por lo que los cooperantes belgas se fueron a Huancabamba-Piura).

rrollo para la sierra del Perú". Así se trazaba una estrategia a escala nacional para el tratamiento de áreas críticas de la sierra peruana a través del establecimiento de programas de desarrollo microrregional y se enfatizaba el concepto de desarrollo "desde dentro" contrapuesto a la concepción prevaleciente "hacia adentro". En la concepción "hacia adentro" vinculada al modelo primario exportador se privilegia inversiones que generan una rápida modernización económica en determinadas zonas propicias, con escaso impacto en el sector rural tradicional. Al contrario, el planteamiento de desarrollo "desde adentro" pretende generar en forma gradual mayor valor agregado a partir de las zonas rurales más deprimidas para una mayor participación en los mercados.

Esta estrategia para la sierra estuvo acompañada de otros estudios dedicados a conocer las potencialidades en el ámbito distrital, lo que permitió, junto con el mapa de pobreza, identificar y priorizar las microrregiones. Se delimitaron 72 microrregiones y entre ellas se dan prioridad a 27. Se trató de identificar áreas de la sierra donde el dinamismo económico era escaso y las condiciones de vida bajas para integrarlos a los ejes económicos más dinámicos, aumentando potencialidades internas, generando desarrollo económico autosostenible y, de esa manera, mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Los dos instrumentos clave de la estrategia son:

a/ La *microrregión,* como espacio de planificación y administración del desarrollo, que permite concertar la acción del Estado y la población de base, como respuesta a necesidades democráticamente expresadas, enmarcando la relación en la opción más apropiada a la particularidad de su medio ecológico y al rol que le corresponde dentro del plan nacional y departamental de desarrollo.

   Las microrregiones se consideran un ámbito de referencia que podría ser modificado adecuándose a nuevas consideraciones; lo que no implicaba desaparecer distritos y/o provincias. Tomaban, más bien, su definición básica a partir de cuencas, incorporando la dimensión territorial como elemento de base para la planificación.

b/ El *Programa de Desarrollo Microrregional* como instrumento para operacionalizar la estrategia, debe ser entendido como un esfuerzo conjunto, integrado y sostenido de recursos humanos y financieros provenientes de los ámbitos central, regional y local, que en un proceso permanente de programación, ejecución, evaluación, reprogramación y en interacción con la población, se orienta a la reanimación de las potencialidades internas de una microrregión a favor de su desarrollo.

Esta estrategia supone un proceso de descentralización, un reconocimiento de la heterogeneidad de las realidades concretas de cada espacio geográfico y la necesidad de construir, a partir de estas particularidades, planes adecuados que respondan y no contradigan a una estrategia nacional de desarrollo e inserción de los espacios geo-económicos marginados a los más activos de la economía.

Se trata de voltear dinámicas históricas de marginación cultural, social y económica. Por ello se esperan resultados significativos a mediano y largo plazo. Dado que la estrategia no se agota cada cinco años sino que debe ser sostenida por siguientes gobiernos; exige cambios en la estructura y mentalidad de las instituciones y funcionarios del Estado.

En 1985, durante la campaña electoral para elegir al nuevo Presidente de la República, los planes de gobierno de las dos principales fuerzas políticas, Apra e Izquierda Unida coincidían en la necesidad de priorizar las microrregiones en la sierra. Una de las primeras acciones del nuevo gobierno sería plantear la priorización de 39 microrregiones de la sierra, mediante el Decreto Supremo 073-85-PCM.

Se instaló en cada uno de estos espacios una oficina. El jefe microrregional, adscrito a las Corporaciones Regionales (Cordes), tenía capacidad de acción y ejecución sin depender de los ámbitos centrales, sea de Lima o de la capital departamental. Al mismo tiempo, el decreto establecía dos niveles de coordinación y concertación microrregional:

- *Comités Microrregionales de Coordinación Multisectorial* (Comicom), que suponían la coordinación de un jefe microrregional con las demás entidades del sector público en la región. Más que una simple coor-

dinación administrativa e informativa, se buscaba que los sectores a escala microrregional elaboraran propuestas de inversión y acción que respondieran y/o complementaran las demandas de la población recogidas por el Consejo de Desarrollo Microrregional (Codemi). Estas demandas, sumadas a las propuestas sectoriales, aspiraban a formar el programa microrregional.

- *Consejos de Desarrollo Microrregional* (Codemi), integrados por alcaldes, representantes de las comunidades campesinas y representantes de organizaciones de productores.

Los Codemi han demostrado ser de vital importancia dentro del desarrollo microrregional. A través de ellos se logró cierto nivel de planificación participativa con la población que identificó las obras y actividades más urgentes. Se concertó, además, la participación de la población en la ejecución de las obras programadas en las comunidades.

Los Comicom, en cambio, funcionaron por lo general de manera deficiente. Uno de los puntos sensibles era que mientras las corporaciones y los jefes micro regionales tenían autonomía para programar y ejecutar gastos,[10] los sectores no cumplieron con este requisito del decreto.[11] Por otra parte el Ministerio de Agricultura estableció unidades agropecuarias, dándole al jefe de la unidad agraria la facultad de coordinar todo lo relacionado con desarrollo rural, entrando en conflicto con los jefes de las microrregiones.

Una evaluación interna llevada a cabo en 1987 subraya algunos de estos problemas:

10. Con gran apoyo del Banco de la Nación se abrieron muchas agencias en las localidades sede de la Oficina Microrregional, y con la comprensión y apoyo de la Dirección General de Presupuesto Público, los recursos de Tesoro Público destinados a los subpliegos presupuestales y los del Fondo de Desarrollo Microrrregional, llegaban a las microrregiones antes que a las corporaciones les llegasen sus transferencias.
11. El Capitulo de Descentralización de la Ley del Presupuesto Público, Ley N.º 22422, promulgada en 1986, calificó a las oficinas microrregionales de las corporaciones como entidades ejecutoras del presupuesto que disponían cada una de una subcuenta del Tesoro Público, permitiéndoles no depender administrativamente en la ejecución presupuestal de las sedes de las corporaciones, en muchos casos muy distantes de la microrregión. Por otra parte, se había creado el Fondo Nacional para el Desarrollo Micro-Regional (Fndmr) que complementaba las inversiones que el sector público programaba en la microrregión.

1. La dependencia de las microrregiones respecto a la sede central de las corporaciones no es clara, pues la Ley Orgánica de las Cordes promulgada antes que el DS 073-85-PCM; no considera el ámbito microrregional; lo que dificultó la delegación de funciones y los niveles de dependencia técnico-administrativa al interior de cada Corde.
2. Gran parte de las microrregiones, no contaba con un apoyo adecuado de las sedes centrales de las corporaciones, lo que dificultó no sólo su implementación, sino el cumplimiento de sus programaciones.
3. La descentralización de personal y recursos por parte de las sedes centrales de las corporaciones, en los casos en que se dio, no alcanzó los niveles requeridos.
4. Los Comicom en la mayoría de las microrregiones, pese a haber sido instalados, no operaban de forma efectiva, pues a escala departamental aún no se le daba la debida importancia a la coordinación entre sectores como manera de optimizar esfuerzos y recursos del sector público.
5. La ejecución de obras y acciones de los sectores en el ámbito microrregional continuó, básicamente, centralizada. Vale decir, no se cumplió con la desconcentración dispuesta en el art. 2.º del DS 073-85-PCM.

Por otra parte se reconocía que si bien el proceso de descentralización había avanzado, faltaba personal capacitado para desarrollarlo. En varios casos, además, diferentes organismos del Estado no permitieron, por falta de apoyo, que los órganos de administración y ejecución más locales adquieran capacidades y medios pertinentes para llevar a cabo sus labores. Es posible hablar de una inercia de instituciones centralizadas a las que les cuesta desprenderse de sus roles y poderes centralizados; así como de un vacío en el ámbito local o microrregional para asumir las nuevas responsabilidades, que unido a las malas condiciones laborales que ofrece el Estado dificultaron encontrar personal capacitado.

Diferentes factores se conjugaron para sepultar los Programas de Desarrollo Microrregional. Por un lado los efectos de la Ley 24792 del 10 de febrero de 1988, que modificaba la ley de base de la regionalización, y que

prácticamente hizo desaparecer las microrregiones, sustituyeron, en realidad el término por "subrregiones". Por el otro, y dada la situación de caos macroeconómico en que se encontraba el país los aportes financieros internacionales cesaron. Por último, cambiaron las prioridades políticas del gobierno central.[12]

Se desmembró el equipo central. Luego, en 1992, Alberto Fujimori disolvió el sistema nacional de planificación, acabando con una tradición que a pesar de sus deficiencias logró importantes avances teóricos y prácticos en el ámbito del desarrollo local.

Más allá de sus contribuciones en relación con la generación de instrumentos técnicos y metodológicos, hay que reconocer que el enfoque microrregional aportó mucho a la difusión de ideas en torno a la importancia de la visión territorial y plurisectorial y del desarrollo comunitario permitió conceptualizar, además, los programas de desarrollo como instrumentos para una acción coordinada entre instituciones que actuaban dentro de un determinado ámbito.

Sin embargo, la concepción y el tipo de arquitectura institucional que prevalecían en los programas microrregionales promovidos en los años ochenta por el Instituto Nacional de Planificación ha sido duramente criticados en tanto denotan fallas en su régimen de gobernanza:

- Sustituir el papel conductor de los gobiernos locales en materia de desarrollo microrregional. La institucionalidad creada para la administración microrregional resultó paralela a los gobiernos locales, generando desentendimientos y conflictos.

12. El éxito inicial apoyado en forma importante por el Fondo Microrregional (que cada año sumaba alrededor de US$ 10 millones) permitió al partido de gobierno ganar abrumadoramente las elecciones municipales en los ámbitos microrregionales. Después, pese a que el presidente seguía mencionando a los campesinos, priorizó la realización de obras de gran envergadura: "proyectos estrella", que se convirtieron en prioridades de los departamentos. Así, los recursos públicos ya no llegaban a los campesinos (vía microrregiones u otros medios). Sólo llegaban los recursos del Fondo, que también se pretendió desviar mediante transferencias presupuestales.

- Al mismo tiempo desconocer la necesidad de gobiernos regionales como nivel intermedio de la descentralización, promoviendo, de esa manera, un esquema unilateral e incompleto basado sólo en microrregiones.

Sacando lecciones de dicha experiencia, Santa Cruz, en un informe preparado para FAO en 1999, sugería que:

> Retomar la estrategia de microrregiones en las actuales circunstancias del país debiera significar apoyarse absolutamente en los gobiernos locales y proyectarlos como los conductores del proceso. Las municipalidades no sólo son la célula básica de la democracia y la descentralización. Una de sus mayores ventajas es que en ellas pueden converger con mayor fluidez y cercanía que en cualquier otro nivel, la sociedad local organizada y el Estado. Por lo tanto, las microrregiones sustentadas en municipalidades fuertes podrán convertirse en una de las claves para el desarrollo rural al conjugar recursos territoriales, participación social y el poder institucionalizado que comportan los gobiernos locales (Santa Cruz 1999: 107).

2. Fondos de compensaciones y proyectos especiales

Foncodes I y II

Dos años después de ascender al poder en 1990 y tras haber restablecido buenas relaciones con las instituciones financieras internacionales, Fujimori implementó un nuevo esquema de políticas sociales con la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), organismo descentralizado, autónomo, dependiente de la Presidencia de la República, con autonomía funcional, económica, financiera, administrativa y técnica.[13] Su propósito implícito era contrarrestar y compensar a los estratos pobres de la población, en particular la del mundo rural, por los efectos de los planes de ajuste y de las políticas de estabilización.

Con apoyo financiero del BM y luego del BID, gracias a la experiencia del mismo BM en América Latina con las redes de seguridad social y los fondos de inversión social, Foncodes ha sido, desde su creación, el principal instrumento de política social del Estado peruano para la lucha contra la

13. D.L 26157 de 29/12/92.

pobreza y el impulso del desarrollo social. Sobre la base de una estrategia de focalización bien diseñada, anclada en mapas de la pobreza, Foncodes ha desarrollado en forma ágil un gran número de pequeños proyectos en las regiones más apartadas del país y en áreas rurales donde históricamente el Estado ha tenido poca presencia.[14]

Su intervención basada esencialmente en la demanda articulaba de forma organizada a la población para que, agrupados planteen y lleven a cabo la ejecución de obras a través de los llamados núcleos ejecutores, nombrados por las comunidades. Estas escogen el proyecto de su preferencia dentro de un menú preestablecido, por lo general, en la línea de infraestructuras productivas y sociales, como pistas, puentes, caminos, aulas, agua potable y saneamiento.[15] Son las comunidades, y no Foncodes, las que contratan a los profesionales y demás trabajadores para que ejecuten los proyectos. La mayoría de los proyectos son aprobados en oficinas zonales porque no implican gran presupuesto. Sólo los que son muy caros deben ser aprobados por el órgano central.

En 1996, gracias al exitoso balance se obtiene apoyo financiero internacional para que el programa (Foncodes II) pueda continuar. En sus recomendaciones el BID, institución co-financiera del programa, hizo énfasis en la insuficiente coordinación con los ministerios de línea y los municipios (Balbi 2001). Sin embargo se hará evidente, sobre todo en los períodos electorales, la marginación sistemática de los municipios y autoridades locales de las responsabilidades y complementariedades que requería la labor del fondo en la lucha contra la pobreza. Pedro Francke recalca que "algunos intentos realizados a empuje de la cooperación internacional (Predes, Profines) para enmarcar esta estrategia dentro de planes distritales o provinciales concertados han terminado desmantelados por resistencias políticas del gobierno, que siente que pierde control sobre el proceso" (Francke 2001).

14. Durante sus primeros ocho años de existencia Foncodes ha financiado 37 mil proyectos por un valor superior a los US$ 1.400 millones.

15. Entre 1991 y 1995, los rubros en que invirtió Foncodes fueron: a/ infraestructura social 57%; b/ infraestructura económica, 22,5%; c/ desarrollo productivo, 13,2%; d/ asistencia social, 11,5%. (Balbi 2001).

Analistas del Banco Mundial, advirtieron esta politización y desarticulación del gasto social. Shady (1999), en su trabajo que denominó *Seeking Votes* (Buscando votos), demostró que el gasto se concentraba en aquellas provincias donde el fujimorismo podía obtener mejores resultados electorales. Existía, además, la posibilidad de escoger núcleos ejecutores cuyos dirigentes eran considerados cercanos al gobierno. Por otro lado, Serrano (1999) enfatizaba la dispersión de los núcleos ejecutores por su casi nula vinculación con el tejido social preexistente. El esquema político vertical del Foncodes explicaría "la limitada relación con otros actores, como organizaciones no gubernamentales o municipios, que de ser incluidos en los proyectos podían revelar la manipulación política del régimen" (Francke 2006). Esta falta de relación restringió la sostenibilidad y el impacto de sus proyectos.

Foncodes III

En el entorno político del posfujimorismo, a fines de 2001, Foncodes pasó por un proceso de rediseño institucional a fin de definir su nueva estrategia, cuyos ejes centrales serían la atención de necesidades básicas sociales, el fomento del desarrollo productivo y el fortalecimiento de la institucionalidad local. Constituyen los pilares de lo que se viene llamando Foncodes III.

La Gerencia de Fomento del Desarrollo Productivo (Gfdp)[16] obtiene nueva importancia. Antes se destinaba 3% del presupuesto a este tipo de proyectos de actividades productivas y el resto a infraestructura; luego se incrementó hasta el 23%.[17]

Para eliminar el amplio margen de discrecionalidad en la selección de comunidades y de proyectos que daba lugar a sutiles sesgos políticos,

16. Foncodes tiene dos gerencias: Gerencia de Infraestructura y Gerencia de Fomento del Desarrollo Productivo. El BM y BID ponen la condición de que los proyectos se desarrollen en zonas rurales y en los distritos más pobres. Foncodes tenía proyectos de infraestructura en todas las regiones, mientras que de apoyo a actividades productivas, sólo en 11 departamentos.

17. Entrevista a Ernesto Sueiro, ex gerente de la Gfdp.

se institucionalizó, —inspirados en la práctica del Proyecto Marenass del Fida—, la asignación de fondos mediante concursos.[18]

Por otra parte, dos nuevos componentes fueron incluidos entre los criterios programáticos que orientaban la gestión de la Gfdp, y pretendían superar las limitaciones y contradicciones que hemos señalado:

- En primer lugar, se tomó en consideración que el patrón de desarrollo económico territorial en el Perú ha configurado espacios geográficos articulados económicamente, con diferentes potencialidades de generación de ingresos permanentes y diferentes grados de articulación vial y mercantil entre los centros poblados urbanos y rurales. Ello implicó una nueva estrategia de focalización de la inversión que delimite no sólo a la población objetivo sino al espacio objetivo de cada una de las políticas centrales de la estrategia general de fomento del desarrollo productivo.
- Por otro lado, se asumió que el proceso de superación de la pobreza rural en el país, dado su carácter integral, la escala y la dispersión geográfica de la pobreza rural, implicaba cambios en el desarrollo y en las relaciones de las instituciones públicas y privadas del entorno nacional, regional y local. Esto supone de la Gfdp esfuerzos de concertación, alianzas estratégicas y articulación con instituciones municipales, públicas y privadas. La historia de Foncodes lo sitúa, más bien, como un eficiente financiador de proyectos, pero por lo general, como un débil articulador con otras instituciones públicas o privadas. La nueva estrategia busca establecer convenios de complementariedad con otras instituciones, públicas, privadas, nacionales, regionales y locales.[19]

18. En el proyecto Corredor Puno-Cusco del Fida, que también recoge la experiencia de Marenass, los comités que evalúan los proyectos están conformados por el alcalde provincial, así como por líderes empresariales de la zona y de la sociedad civil. Los proyectos se reciben junto a la exposición de algún líder productor y se decide, luego, los proyectos ganadores. Hay que resaltar el hecho de que es gente de la zona y no los miembros del Proyecto Corredor Puno-Cusco los que eligen a los ganadores.

19. Lineamientos de la Gfdp en Foncodes 2002.

Proyectos Fida

Los cuatro proyectos del Fida, llevados a cabo en forma secuencial desde 1993 fueron concebidos, también, como proyectos conducidos por la "demanda", pero de forma más radical que los de Foncodes.[20] Para el Fida, este enfoque de demanda plantea que los interesados decidan no sólo qué sino cómo aplicar los escasos recursos disponibles. Una presentación de los resultados de la Evaluación Temática de 2003, precisa que este enfoque "surge en respuesta a las conclusiones de evaluaciones de proyectos de desarrollo, que encontraron en la débil participación y colaboración de los beneficiarios la razón que explica la poca o nula sostenibilidad de los resultados alcanzados" (De Zutter 2004: 46).

Al respecto se puede recalcar que una evaluación de Foncodes de enero 2001, centrada en las obras de infraestructuras (línea central de Foncodes I y II), si bien se corroboró los altos niveles de impacto encontró, al mismo tiempo, un bajo nivel de sostenibilidad, medidos en este caso por el estado de mantenimiento de las obras. Puesto que la participación, particularmente en las fases iniciales y finales de los pequeños proyectos de Foncodes, era una condición de su realización, el problema parece estar directamente ligado a la falta de identificación de la comunidad con el proyecto.

Este proceso de identificación/apropiación es el punto que los proyectos del Fida consideran crucial y abordan frontalmente. Buscan que sus proyectos sean, de hecho, apropiados por la "gente".[21] La filosofía de Fida es que sus proyectos no presenten soluciones a adoptar sino que aporten recursos y oportunidades para que los usuarios puedan definir y desarrollar las actividades que consideren más adecuadas, dentro del objetivo del proyecto.

Subyacente a las innovaciones metodológicas, prevalece la voluntad política de reconocer a la "gente"[22] no como simples beneficiarios, sino como

20. Fias, Marenass, Corredor, Sierra Sur.

21. "Marenass somos nosotros" es una frase que, pronunciada con convicción, se ha escuchado varias veces durante la misión de evaluación intermedia del Marenass y que expresa claramente el impacto" (Fida 2004: XLII).

22. Principalmente las familias campesinas andinas organizadas en comunidades.

interlocutores con derechos y deberes. En lo inmediato esto implica cambios en los comportamientos a fin de establecer relaciones de confianza y respeto mutuo; pero manifiesta al mismo tiempo, la intención implícita de asumir y conjurar las críticas hechas a las antiguas políticas nacionales y sectoriales de desarrollo local y regional concebidas, diseñadas y aplicadas en forma vertical y tecnocrática. De manera general, su falla era, sobre todo, pensar el desarrollo desde arriba hacia abajo, desde el centro hacia la periferia, desde Lima hacia las provincias, así como, entender el territorio como una sumatoria de recursos naturales y físicos dejando de lado las capacidades de los actores locales y regionales, las instituciones y las empresas para impulsar la transformación del lugar en donde viven, trabajan e interactúan.

A diferencia del enfoque *demand driven* de Foncodes (en sus fases I y II), circunscrito al hecho de que sean los propios demandantes quienes ejecutan el gasto, el actuar de los proyectos Fida va a la par con una cierta reconceptualización de la acción e inversión pública.[23]

Los proyectos Fida, si bien están a cargo de un Núcleo Ejecutor Central que goza de una autonomía de gestión, son proyectos estatales, representan al Estado en acción. Los fondos que asignan son fondos públicos.

Sin embargo, las modalidades según las cuales una institución del Estado entrega dinero bajo responsabilidad directa de los comuneros alteran el modo de proceder convencional del Estado al dirigir proyectos de desarrollo rural y agrario. En claves del Fida, ya no es el Estado, ni los funcionarios, ni los expertos quienes deciden en qué y cómo deben invertir las familias, los grupos, las comunidades. La misma gente determina las finalidades y modalidades.

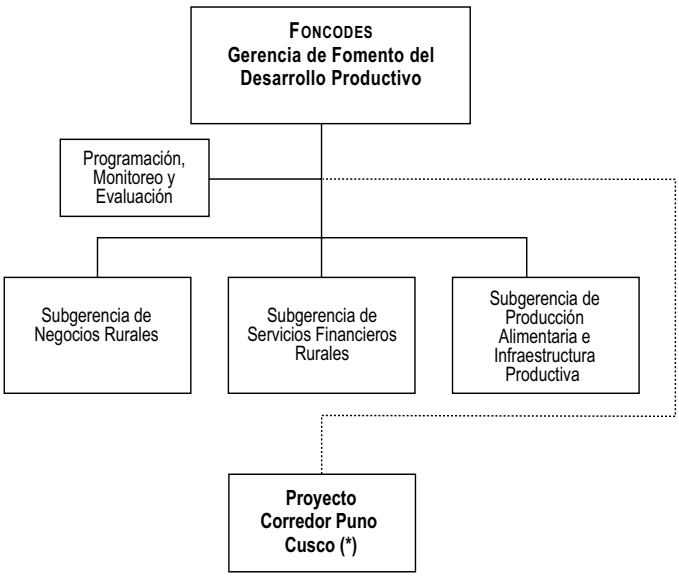
Según esta perspectiva, los proyectos Fida, por lo menos en la lectura interpretativa y teórica de su funcionamiento que la Evaluación Temática de

23. Los dos primeros proyectos Fida (Fias y Marenass) tenían, y en el caso de Marenass, como ente responsable al Ministerio de Agricultura. Los dos más recientes (Corredor y Sierra Sur) al Foncodes —ver esquema 1— hasta su transferencia en 2008 al Minag.

2003 provee, estarían separando claramente las relaciones privadas establecidas entre los campesinos y los oferentes al interior del mercado de las relaciones burocráticas establecidas por los funcionarios del proyecto. Los ciudadanos quieren finalidades distintas pero, sobre todo, independientes de las de los funcionarios. Los últimos buscan producir contratos y convenios facilitadores, mientras que los campesinos y oferentes buscan maximizar los beneficios obtenidos a partir de la relación mercantil establecida. La premisa de esta argumentación es que son los cambios sociales inducidos más importantes que los bienes y servicios producidos.

La unidad ejecutora, en lugar de ser una burocracia productora de bienes y servicios, se convierte en facilitadora de los procesos en curso. De esta manera, el producto principal de las oficinas son los convenios y contratos en virtud de los cuales se formalizan las relaciones y compromisos entre actores independientes en búsqueda de sus propios intereses.

Esquema 1



(*) Proyecto Especial generador de Fortalecimiento de Capacidades y Negocios Rurales bajo la supervisión y monitoreo de la GFDP

Por lo tanto el papel del Fida en el Perú, y en consecuencia el tipo de gobernabilidad que induce, se inscribe dentro de una articulación específica de lo público con lo privado. Los proyectos, como parte del Estado, tienen una función pública: elaborar normativas a través de convenios y contratos. "Se puede afirmar que, actualmente, los principales servicios prestados por los proyectos del Fida consisten en establecer normas para una mejor relación —entre ellos mismos y en relación con el proyecto— de los actores privados interesados" (Fida 2004).

Estas consideraciones sugerentes no han de ocultar que en los espacios rurales la presencia más tangible del Estado es la de los municipios. Los proyectos financiados por el Fida han tenido y tienen múltiples relaciones con ellos. Los alcaldes provinciales participaron en el diseño de la focalización de las intervenciones de Marenass. En el proyecto Corredor Puno-Cusco, los alcaldes participan en los comités locales de asignación de recursos, al lado de dirigentes de federaciones campesinas, microempresarios y representantes de organismos estatales y privados. Hay casos en que las municipalidades difunden información o cofinancian pequeñas obras de infraestructuras. Queda claro, sin embargo, que este conjunto de alianzas operativas o funcionales no implica que los municipios como tales sean considerados un territorio de intervención específica y válida, ni que la gestión de las municipalidades de sus territorios, un referente estratégico pertinente.

Por un lado los proyectos se dirigen a familias y comunidades. La gestión territorial que privilegian y quieren reforzar es de carácter microlocal. Por el otro, están intentando cada vez más, concebir sus territorios de intervención como un espacio continuo entre el campo y la ciudad, un espacio por el que se circula. En estas dos aproximaciones los límites político-administrativos determinados por el estado para los distritos y provincias no son un criterio esencial, ni siquiera relevante.

Este rechazo a encerrarse dentro de fronteras jurisdiccionales rígidas es inherente al modelo y está ligado a sus éxitos. Queda, sin embargo, abierta la pregunta por el tipo de relaciones estratégicas que se deben tejer entre estas dos instancias —proyectos y municipalidades— para generar

sinergias entre los impactos de las inversiones públicas que cada cual maneje.

3. Gobiernos locales y desarrollo rural

Las líneas básicas del marco institucional en el que se inscriben los gobiernos locales, y por lo tanto las municipalidades rurales de la sierra, están definidas en la legislación nacional y la tradición constitucional, que establecen una jerarquía entre los dos actores principales. Por un lado, tenemos al gobierno central que, en gran medida, determina la intensidad y extensión del poder otorgado y por lo tanto, el tipo de relaciones que se establecerán con el gobierno local. Y por otro lado, al gobierno local, sujeto a la capacidad de acción que le otorguen esos poderes, ante los cuales desarrollará diversas estrategias para maximizar el beneficio, en términos de bienestar de la comunidad.

Tomando como punto de partida la Constitución de 1979, podemos observar un creciente fortalecimiento del espacio local. Aunque no de manera homogénea ni lineal encontramos que a lo largo de estos años, las funciones de las municipalidades han aumentado. Se trata de un incremento lento pero sostenido de los presupuestos que manejan; una mayor autonomía; y, por último, la institucionalización de procesos de participación ciudadana al interior de los espacios locales. Como resultado de las sucesivas reformas políticas:

- Parte significativa de la población en general, y de la población rural de la sierra en particular, dejó de ser excluida del derecho a la participación política.[24]
- Hay gobiernos locales por todo el territorio nacional y los alcaldes y regidores son electos por sufragio universal
- Estos líderes políticos deben dar cuenta ahora de su gestión no sólo "hacia arriba", a las agencias del gobierno central, sino "hacia abajo", a los ciudadanos que los eligieron.

24. Por efecto del artículo 65 de la Constitución de 1979, sufragaron en las elecciones del año 2000 y por primera vez los peruanos y peruanas analfabetos.

- Las municipalidades rurales han adquirido importantes roles en la promoción del desarrollo económico local.

Dividiremos este período en tres etapas para ubicar algunos marcos que han definido la arquitectura y la autonomía municipal a lo largo de este proceso.

Primera etapa

La Constitución de 1979 es la primera que consagra un capítulo amplio y específico a los gobiernos locales, regionales y a la descentralización. Distingue entre municipalidades distritales y provinciales, y establece un régimen especial para Lima.

De esta Constitución derivan las dos leyes orgánicas de municipalidades (LOM), promulgadas por el gobierno de Belaúnde.[25] Rompiendo con la visión meramente administrativa de los municipios hasta entonces vigente, reconocen su autonomía económica y administrativa y aseguran la representación política de los vecinos.[26] Señala, además, que la política de desarrollo local es desde entonces una de las funciones de la municipalidad.

Un punto importante de esta época es la reforma tributaria municipal de 1985 que aumentaría los recursos de los gobiernos locales, estableciendo nuevas fuentes de ingresos. Por un lado, estaban ingresos de fuentes propias; y por el otro, las transferencias del gobierno nacional. "Se cambió el modelo de transferencias de uno discrecional a uno de fondos compartidos" (Alvarado 1994: 126).

Estos cambios aumentaron la recaudación municipal y en el monto de las transferencias del gobierno central. Sin embargo, esta bonanza duró poco, debido a la grave crisis inflacionaria que afectó al país desde 1987 hasta 1992. Si se toma en cuenta los impactos del conflicto armado en el mundo andino, se puede considerar que "las poblaciones no tuvieron, por

25. Ley Orgánica de Municipalidades Decreto Legislativo 51 promulgada el 6 marzo de 1981, y Ley Orgánica de Municipalidades 23853, promulgada el 8 de junio de 1984.

26. La Ley Orgánica de Municipalidades 51 reemplaza a la Ley de Municipalidades de 1892 que había estado vigente a lo largo de todo el siglo XX.

muchos años, condiciones políticas y materiales básicas como para poder desarrollarse y desplegar a las municipalidades como sus órganos de gobierno local y tampoco para realizar aprendizajes democráticos en esos espacios" (Muñoz 2005: 35).

Segunda etapa

Los años noventa comenzaron con una crisis extrema que propició un golpe de estado del mismo partido que había ganado las elecciones. En este contexto, empezó una recentralización estatal y fueron desapareciendo los gobiernos regionales: sus funciones se concentraron en el Ministerio de la Presidencia y se estableció una nueva constitución. Se asumió una gestión pública enfocada a dar prioridad a los aspectos de eficiencia.

La Constitución de 1993, a diferencia de la de 1979, no otorgó a las municipalidades provinciales preeminencia sobre las distritales, homogeneizando sus funciones, dejando en un vacío el tema de las relaciones jerárquicas y no jerárquicas entre las municipalidades provinciales y distritales, iniciando un movimiento de debilitamiento de las primeras en relación con las segundas que marcará esta década.

Un hito importante[27] es la promulgación el mismo año del DL 776[28] que eliminó varios impuestos municipales, y creó el Fondo de Compensación Municipal, (Foncomun)[29] sobre la base del cual el gobierno modificó los criterios de distribución de sus transferencias con la expresa intención de transferir menos recursos a las provincias y más a los distritos, principalmente los más pobres (Aráoz y Urrunaga 1996).

27. Otro es la transferencia de los recursos asignados al Programa Vaso de Leche que eran recibidos por las municipalidades provinciales, directamente a las municipalidades distritales (Ley 26268 del 30 de diciembre de 1993).

28. Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal del 30 de diciembre de 1993, todavía en vigor, con algunas modificaciones.

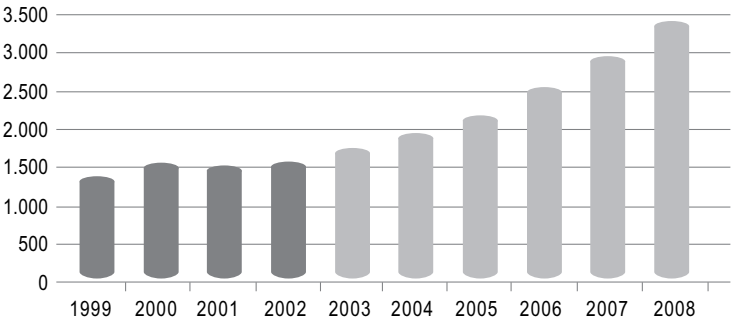
29. El Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) es un fondo establecido con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, dando prioridad a la asignación a las localidades rurales del país.

Desde esa fecha hasta ahora, el monto de Foncomun transferido a todas las municipalidades del país, se ha incrementado de manera significativa y permanente.

En años recientes, el monto que reciben los gobiernos locales ha aumentado de manera significativa debido al incremento de los recursos generados por el Impuesto de Promoción Municipal, distribuido vía Foncomun, como resultado del crecimiento sostenido de la economía. De la misma manera, producto de la creación de nuevos canon, sobrecanon y regalías, y del alza de la cantidad y valor de los minerales, producidos y exportados, se han aumentado considerablemente los recursos que por este concepto reciben las municipalidades de algunas regiones del país.

Ahora las municipalidades son el principal canal de las inversiones públicas en las regiones, como lo ilustran en 2006 el caso de Piura y Cusco.[30]

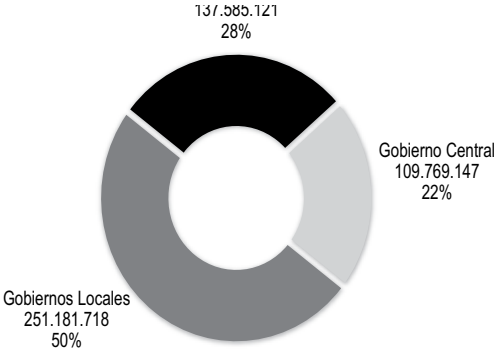
Gráfico 1.
Evolución anual de Foncomun (en millones de soles)



Fuente: MEF.
Entre 2003 y 2008, el promedio de crecimiento anual de Foncomun fue 15%.

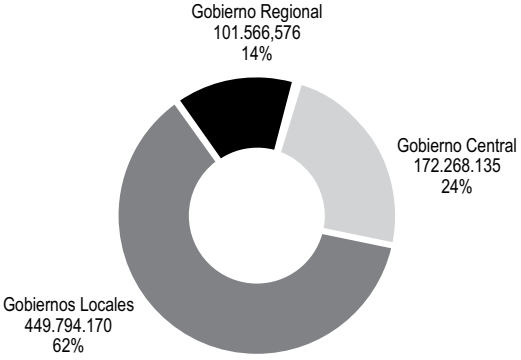
30. En este terreno se han producido críticas a la mala ejecución del gasto municipal, muchas de las obras no demuestran alta calidad de gasto.

Gráfico 2.
Piura: inversión pública 2006, por ámbito de gobierno



Fuente: Para G. Central y G. Regional, Siaf-sp amigable (20/12/2007). Para G. Locales, Sicon 2006.
Elaboración: Cedir-Cipca.

Gráfico 3
Cusco: inversión pública 2006, por ámbito de gobierno



Fuente: Para G. Central y G. Regional, Siaf-sp amigable (20/12/2007). Para G. Locales, Sicon 2006.
Elaboración: Cedir-Cipca.

Experiencias de participación

A pesar del carácter hipercentralista del gobierno de Fujimori, y en reacción contra él, a lo largo de esta década se desarrolló en los gobiernos locales del país una gran diversidad de experiencias de participación ciudadana tanto en relación con la planificación del desarrollo como con la gestión de los recursos económicos. En ellas, las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil concertaron participativamente los planes de desarrollo y los presupuestos a través de instancias como las mesas de concertación interinstitucional y consejos de desarrollo.[31]

Tercera etapa

El proceso de democratización y de descentralización que se abre tras la caída del régimen de Fujimori[32] ha estado acompañado por un proceso de creación institucional de instancias para ampliar la participación ciudadana e involucrar a las organizaciones populares en la gestión de los municipios.

Las experiencias de planificación y gestión participativas, a las cuales aludimos se han convertido en políticas de gobierno y de Estado. La reforma del capítulo VI del Título IV de la Constitución, la Ley de Bases de Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales incorporó varios de sus aportes en normas que tenían que ser aplicadas por los gobiernos regionales y locales. La implementación de estos dispositivos dio pie a la elaboración y adopción de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley 27972 promulgada en mayo de 2003.

La nueva norma constitucional establece (artículo 194) que "las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local", otor-

31. En el mundo rural un caso emblemático es la apertura del municipio a los campesinos organizados, lograda por Wilbert Rosas, elegido en 1993 alcalde de Limatambo, distrito rural de Anta en Cusco. Incorporando en el Consejo Comunal y Vecinal a los representantes de las treinta y tres comunidades campesinas, implementa un proceso de presupuesto participativo municipal cuyo resultado es la descentralización del gasto. Ver el capítulo "Limatambo: de la exclusión al gobierno. Los logros de una democracia participativa, en: *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*, Dfid, 2003.

32. El proceso de descentralización se inaugura formalmente con la aprobación, en marzo de 2002, de la Ley 27680, que modificó el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú.

gándoles autonomía política, capacidad para emitir sus propias normas; económica, capacidad para disponer de sus propios recursos y programar el destino de sus presupuestos; y administrativa, en el ámbito de su competencia. Al mismo tiempo (artículo 195) estipula que es atribución de los gobiernos locales promover "el desarrollo y la economía local" en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, y simultáneamente (artículo 197) "promover la participación vecinal en el desarrollo local".

Recogiendo y desarrollando lo determinado en la Carta Magna, la nueva LOM introduce dos innovaciones importantes. Por un lado, establece la categoría de Municipalidades Rurales, y por el otro, consolida y amplía las herramientas de gobernabilidad orientadas al fomento del desarrollo económico local.

Municipalidades rurales

En la ley de municipalidades (Título XI de la LOM 27972), por primera vez, los municipios rurales son objeto de un tratamiento diferenciado:

- Las municipalidades rurales funcionan en las capitales de las provincias o distritos cuya población urbana no excedea la mitad de su población total.
- La característica esencial de las municipalidades rurales es encargarse de "la promoción del desarrollo integral, particularmente, del desarrollo rural sostenible" de su jurisdicción.
- La condición de municipalidad rural es considerada para efectos de la distribución del Fondo de Compensación Municipal, canon u otras transferencias de recursos a favor de ellas.
- Las municipalidades rurales no están obligadas a adoptar la estructura administrativa básica que señala la LOM, sin que ello suponga que dejen de ejercer las funciones previstas.[33]

33. Según el artículo 140º, estas municipalidades tienen, en lo que les sea aplicable, las mismas competencias, atribuciones, funciones, responsabilidades, derechos, deberes y obligaciones que, conforme a esta ley, corresponden a las demás municipalidades provinciales y distritales.

Estas competencias atribuidas a las municipalidades ubicadas en áreas rurales son importantes en tanto enfatizan que el ámbito local es un espacio territorial válido para emprender acciones de desarrollo. Sin embargo, este reconocimiento es aún más simbólico que operativo, pues no se traducen en normas específicas aplicables a las realidades de los espacios rurales, de manera que orienten una gestión adecuada de sus territorios.

Recuadro 1

Desarrollo económico local y herramientas de gobierno.

En el nuevo dispositivo institucional, cuatro instancias redefinen el marco en que se asignan parte de los recursos para incentivar acciones e inversiones orientadas a fomentar el desarrollo rural.

El *Plan de Desarrollo Concertado (PDC)* debe, en principio, constituir el principal instrumento de gestión de la municipalidad y establecer la visión de desarrollo del distrito o provincia en concertación con la población. Tiene un carácter orientador de la inversión, asignación y ejecución de los recursos municipales.

El *Presupuesto Participativo* es un instrumento de administración y gestión en el que interviene la población y que debería responder a los lineamientos de los planes de desarrollo concertados.

En cuanto a los órganos de coordinación[34] se institucionalizan los *Consejos de Coordinación Locales (CCL)* cuya composición es mixta. Están integrados por autoridades políticas, alcalde y regidores; y por representantes de las organizaciones de base, comunidades campesinas, organizaciones de productores, juntas vecinales y otras formas de organización. Sus funciones y tareas principales son aprobar los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos elaborados en concertación con la sociedad civil, es decir la asignación territorial de las inversiones sociales y productivas. Posteriormente se ha introducido la figura de agentes participantes cuya intervención en la elaboración de Presupuestos Participativos se da sobre una base menos restrictiva que la reglamentariamente establecida en el funcionamiento formal de los CCL.

Por último, las Oficinas de Desarrollo Económico Local (Odel) expresan la vocación del gobierno local por asumir un rol conductor del desarrollo económico en el distrito y la provincia. Tienen una especial importancia en el caso de las municipalidades rurales de la sierra.[35]

34. El Título VII de la LOM 27972 desarrolla los artículos que reglamentan los órganos de coordinación.

35. En el capítulo 5 se analizan diversas modalidades de aplicación de estas normas y sus efectos sobre las municipalidades de la sierra de Piura y de Cusco.

La multifuncionalidad de las instituciones locales

Los gobiernos locales no son solamente gestores de intereses propios, son agentes de integración política y social y contribuyen, al mismo tiempo, a mediar con el sistema político nacional. Sus normas de funcionamiento son impuestas por el gobierno central. Son penetrados por los aparatos administrativos de los diferentes sectores del Estado, abiertos a las políticas públicas.[36]

Esto no significa, sin embargo, que las relaciones entre lo nacional y lo local sean unívocas. Lo local incide, también, sobre el sistema político nacional. Ello se traduce, por un lado, en una resistencia al control del gobierno central; y, por el otro, en una presión permanente para influenciar sus decisiones en beneficio de los intereses locales.

Por otra parte, las acciones de las municipalidades rurales orientadas al desarrollo productivo, social e institucional del ámbito territorial que gobiernan y administran están condicionadas por las interacciones y/o alianzas con organizaciones supra locales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, ONG, cooperación internacional, etcétera, cada cual con sus agendas, criterios y prioridades estratégicas específicas.

Gestión municipal, gobernanza presupuestaria y democracia participativa

Desde los años noventa, las experiencias participativas implementadas a escala local se han multiplicado en varios países de América Latina y del mundo, evidenciando que la idea de fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisión política a este nivel está ganando terreno en las democracias occidentales. Varias nociones son utilizadas en el vocabulario político internacional para describir estas iniciativas, entre ellas, modernización de la gestión local, gobernanza urbana, gobernanza deliberativa, gestión de proximidad, democracia participativa, que se aplican muchas veces en forma indiferenciada a una pluralidad de procesos a pesar de tener cargas ideológicas y connotaciones teóricas distintas.

36. Conviene destacar el rol del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que fija los montos a disposición de las diversas instancias locales para la elaboración de sus presupuestos.

- *Participación*, remite al involucramiento de los ciudadanos en el sistema político y administrativo.
- *Gobernanza*, alude a un sistema de interacción entre actores públicos y privados en el diseño e implementación de políticas públicas.
- *Proximidad*, además de referirse a la dimensión local o micro local, considera la comunicación y la escucha recíproca entre gobernantes y gobernados.
- *Democracia participativa*, enfatiza los efectos de transformación social producidos por la intervención de la sociedad civil en el campo de acción de la democracia representativa

No obstante, es posible distinguir dos grandes tipos de expectativas y de interpretación en relación con estas experiencias y sus finalidades. Para unos, la participación aparece como una promesa de mejores decisiones, más racionales y mejor asumidas; para otros como una promesa de mejores ciudadanos, más implicados, más informados y más activos. Desde esta perspectiva es pertinente analizar la formulación participativa de los presupuestos en las municipalidades rurales de la sierra peruana sobre la base de estas dos figuras: la gobernanza presupuestaria como medio de gobierno; la democracia participativa como imperativo cívico e integración simbólica y política de los ciudadanos y ciudadanas comunes y corrientes.

Gobernanza presupuestaria

El proceso presupuestario es el mecanismo político mediante el cual el Estado decide sobre las formas pertinentes de extraer y reasignar recursos de la sociedad. En su ejecución el Estado agrega diversas preferencias, asume conflictos de carácter distributivo, protege a los más vulnerables y, en última instancia, rinde cuentas de su actuar frente a las expectativas y demandas sociales y políticas.

Se ha propuesto la noción de gobernanza presupuestaria (*budget governance*) para analizar la presencia de componentes deseables en este proceso (Mejía y de Renzio 2008). Según Schick (1998), los tres principales, y que remiten a un enfoque en términos de "buena" gobernanza, son: a/ el equilibrio entre ingresos y gastos para mantener la sostenibilidad de

las finanzas a lo largo del tiempo; b/ la eficiencia en la asignación, focalizando el gasto en áreas prioritarias y programas más efectivos; y c/ la eficiencia operativa para maximizar el impacto. Se presupone que la naturaleza del proceso presupuestal determina la calidad de sus resultados.

Entre las variables a tomar en cuenta en el enfoque de gobernanza presupuestaria son particularmente relevantes las capacidades y restricciones, formales e informales, que tienen los actores para asignar recursos.Entre ellas encontramos reglas presupuestarias, pre asignaciones, fondos de reserva; así como el tipo y número efectivo de actores políticos que intervienen en la área distributiva. Un mayor número de actores aumenta las presiones sobre el gasto, salvo cuando dichos actores comparten las mismas preferencias o intereses.

En el Perú, los modelos de participación y concertación en la gestión municipal introducidos por el proceso de descentralización se inscriben en la prolongación de procesos de participación ciudadana —incluyendo la programación presupuestaria— desarrollados en los años ochenta y noventa, en los municipios de Ilo en Moquegua, Villa El Salvador en Lima, Limatambo en Cusco, Morropón y Santo Domingo en Piura así como de otros lugares, que contribuyeron de diferentes formas a impulsar e inspirar la dación de la ley y su respectivo reglamento.

Sin embargo, ahora, la formulación participativa de los presupuestos locales se diferencian profundamente de estas experiencias: se enmarca formal y funcionalmente, incluso en las municipalidades rurales, en una de las cinco fases —la programación— del proceso presupuestario en los gobiernos locales del Perú[37] y es igual al que se realiza en los otros niveles de gobierno, regional y nacional, salvo que a escala nacional no se realiza una programación participativa. Dicho proceso presupuestario está regulado por la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto,[38] y se considera un avance en la modernización de la gestión presupuestaria del Estado.

37. Estas fases son la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

38. Publicada el 8 de diciembre de 2004, sustituyó a la antigua Ley 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado.

En este marco, la institucionalización del presupuesto participativo se presenta simultáneamente como una oportunidad de gobernar diferente y más eficientemente, y como una *obligación*, impuesta por la ley. Al mismo tiempo representa una innovación radical en relación con experiencias exclusivamente consultivas[39] en la medida en que esta vez se trata de transferir parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus orientaciones en la asignación de una parte significativa del presupuesto de inversiones. La metodología es bastante compleja (Remy 2005: 140-141) y hace intervenir a las autoridades municipales y técnicos. En la práctica implica que las asambleas de base designen delegados encargados de defender sus propuestas en el escalón superior en donde se negocia la compatibilidad de sus intereses con los representantes de otros sectores o áreas territoriales. Por último, después de un filtro para evaluar la factibilidad de los proyectos presentados, el consejo municipal aprueba los acuerdos tomados a lo largo de este proceso.

La repetición cíclica del proceso va a la par con su institucionalización. Si bien la forma de implementar los mecanismos es bastante heterogénea tiende a consolidarse como un proceso estandarizado no sólo debido a las normas que emanan de los poderes públicos, sino por la constitución e intervención de un grupo de especialistas de la participación, facilitadores, funcionarios, profesionales de ONG, consultores, etcétera.[40] El punto nodal, en el plano local, de la gobernanza presupuestaria es el tipo de interacción que se da entre las tres configuraciones de actores que participan: representantes políticos, autoridades municipales electas; expertos, técnicos que intervienen; y la expresión social de la población, ciudadanos movilizados y/u organiza-

39. Vale la pena recordar que en la Ley Orgánica de Municipalidades 23853, promulgada en 1984 por el gobierno de Belaúnde ya estaba normada la obligatoriedad del concejo de informar periódicamente a los vecinos sobre la marcha de los asuntos comunales y el estado de la economía municipal. Por otra parte contenía un título completo dedicado a la participación de la comunidad que incluía la creación, según mecanismos discrecionales, de comités vecinales como órganos de consulta, y las juntas de vecinos como órganos de supervisión de los servicios; al igual que la posibilidad de convocar cabildos abiertos en las localidades pequeñas, y consultas masivas sobre diversos temas de gestión municipal (Remy 2005: 117).

40. En diversas municipalidades rurales de la sierra y con un efecto de demostración, el proceso se fortalece por la creación de nuevas instancias participativas, Comités de Desarrollo Distrital, Comisiones Municipales de Concertación y otras. Ver el capítulo 6 de la presente publicación.

dos. A largo plazo, el efecto esperado es propiciar la apropiación del territorio por sus habitantes y promover la movilización de los actores locales en la construcción desde abajo de un proyecto de territorio.

Democracia participativa

En el mismo período, y en relación con la diseminación de experiencias participativas implementadas a escala local y microlocal, la noción de democracia participativa se ha impuesto para calificar tanto las aspiraciones de los ciudadanos como las iniciativas de los poderes públicos que apuntan en esta dirección. La ambición de los promotores del presupuesto participativo en Porto Alegre en 1998 fue, y aún sigue siendo, favorecer el ejercicio de una ciudadanía más consciente, crítica y exigente.

El término es utilizado en forma amplia para enriquecer y criticar, al mismo tiempo, el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa. Corresponde a una evolución de la percepción de la legitimidad del poder político (Rosanvallon 2006).

En el fundamento del gobierno representativo está la idea de que el pueblo no puede existir, querer y actuar sino a través de sus representantes. Las élites electas por sufragio universal reivindican sólo para ellas la legitimidad de actuar. Sin embargo, esta pretensión no es más que una de las dos caras del mismo fenómeno político:

- Por un lado, se encuentra el universo de la representación política, el desempeño de las instituciones democráticas, la organización de la escena electoral y todo lo que se refiere a la delegación por parte del ciudadano de su soberanía a sus representantes. La democracia como acuerdo sobre los *procedimientos* pretende responder a un ideal de participación igualitaria. El ciudadano de la sociedad política es un elector y el Estado *se legitima* con su voto.
- Por otro lado, la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad; es democrática en el sentido que responde idealmente a un acuerdo sobre los objetivos para construir un futuro deseable. El ciudadano de las políticas públicas es un gobernado. El Estado *se legitima* por su eficiencia. La calidad de la democracia se evalúa no por su tasa

de participación electoral sino por su capacidad de movilizar y tomar en cuenta, en cada proceso de decisión, a los ciudadanos concernidos.

Después del momento electoral, durante el cual en medio del enunciado de ideas y proyectos contradictorios, se produce en beneficio de un determinado candidato un proceso de identificación, por lo menos relativa, viene el tiempo de la acción gubernamental. Se plantean, entonces, exigencias de interés general e inclusión, que relativizan y completan el principio mayoritario de la elección.

En esta perspectiva, el proceso de formulación participativa del presupuesto en las municipalidades rurales se presenta como un interfase, una institución de interacción entre el poder y la sociedad. Gobernar democráticamente significa, en este marco, organizar la interacción de la manera más abierta y más cooperativa posible. El debate, la circulación y el intercambio de información inducen una dinámica de empoderamiento. Los "agentes participantes" no cuestionan la centralidad de las instancias representativas, no se apropian el poder "tomándolo". Estos ciudadanos activos e informados contribuyen, sin embargo, a redefinirlo y a hacerlo funcionar de manera diferente.

Ampliando el horizonte, la democracia participativa es, hoy día, concebida como un complemento de la democracia representativa y no como un posible substituto. Boaventura de Souza Santos, sociólogo portugués y figura importante del Foro Social, sostiene que el mejor camino para "democratizar la democracia" es articular la democracia representativa y la participativa.

A pesar de todo, tres factores incitan a manejar el término "democracia participativa" con cierta prudencia. En primer lugar es un término controversial. Chantal Mouffe (1999: 752), por ejemplo, argumenta que estas prácticas participativas y deliberativas orientadas a producir consensos "deniegan el papel central en política de la dimensión conflictiva y su papel crucial en la formación de las identidades colectivas". En segundo lugar, muchos consideran que el campo de intervención de estas nuevas instancias es demasiado restringido para que sea posible hablar de la instauración de una democracia participativa en el sentido pleno del término.

La tercera observación es de orden empírico. Leonardo Avritzer (2007), en su análisis de los presupuestos participativos en Brasil, contrapone dos tipos de experiencias:

- Las experiencias pioneras de las grandes ciudades, Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, y Recife descansan sobre una tradición asociativa fuerte y las asociaciones locales juegan un papel muy importante en la escena urbana. Éstas demuestran la posibilidad de construir una forma institucional de democracia participativa fundada sobre la interacción productiva entre la tradición asociativa de los movimientos sociales y las administraciones municipales que pertenecen al Partido de los Trabajadores (PT). "Se traduce por la constitución de una cultura democrática con fuertes efectos distributivos al nivel social".
- Las experiencias posteriores de presupuesto participativo en localidades de pequeño tamaño, en donde la vida asociativa es poco desarrollada y la escasez de recursos limita las posibilidades de instaurar un proceso redistributivo. "En este tipo de experiencia, se puede constatar avances en términos de eficacia, pero muy pocas veces una democratización de la cultura política".

No se trata, en lo más mínimo, de extrapolar estos resultados a una realidad tan diferente como la sierra peruana, en donde, además, la participación es más elevada que en las grandes ciudades del país. Queremos, simplemente recalcar que mecanismos similares de participación producen efectos dispares en función de las condiciones sociales, culturales y políticas según las cuales se implementen, en el marco de la diversidad de los territorios y actores.

CAPÍTULO 6
Descentralización, instituciones locales y desarrollo territorial rural en la sierra[1]

UN CONJUNTO DE FENÓMENOS de diversa índole inducen cambios que se enmarcan en el proceso de integración de las sociedades rurales de la sierra a lo nacional, carácter cada vez más notorio de la interrelación entre lo urbano y lo rural, migraciones internas, expansión del sistema educativo formal, influencia adquirida por los medios de comunicación de masas, regularidad de los ciclos electorales, peso creciente de las organizaciones femeninas, mejoramiento de las carreteras, así como, de otras comunicaciones e infraestructura social en muchos lugares; y, más que todo, el avance de la economía de mercado. En determinadas regiones de la sierra el panorama económico ha mejorado; crecimiento notable del turismo en Cusco y en los alrededores del lago Titicaca; efectos del *boom* minero en el que destacan, entre otras, la apertura de las minas Yanacocha en Cajamarca y Antamina en Áncash.

Sin embargo, en las últimas décadas la tendencia del crecimiento en el ámbito nacional ha sido desigual, beneficiando más a la costa que a la sierra y más a las zonas urbanas que a las rurales. La sierra rural es de lejos

1. Esta sección corresponde a un resumen del documento "Descentralización, instituciones locales y desarrollo territorial rural en la sierra" preparado por Bruno Revesz del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), con la colaboración de Xabier Etxeberria y Miguel Abramonte.

la zona con mayor incidencia de pobreza y menor dotación de activos. La pobreza y el estancamiento económico continúan siendo aspectos característicos de la mayoría de zonas rurales de la sierra.

La necesidad de implementar programas de desarrollo a escala nacional que aborden el atraso económico y la masiva pobreza en la sierra ha sido desde hace ya un tiempo identificado como prioridad. Sin embargo, los resultados de las políticas adoptadas han sido, por lo general, decepcionantes.

En este contexto, la visión de "nueva ruralidad", dominante hoy en América Latina, y el enfoque del "desarrollo territorial rural" (DTR) se han convertido en el referente obligado de los renovados discursos académicos y de organismos de cooperación internacional, que postulan que las iniciativas orientadas a impulsar las transformaciones requeridas por el medio rural han de realizarse en correspondencia con las condiciones particulares de las espacios rurales en los cuales se llevarán a cabo, así como sobre la base de sus actores, recursos y oportunidades. Se han abierto espacios en donde se vinculan la política, la economía y la identidad y en donde mecanismos de participación propician la inclusión social de la población y su intervención en el proceso de transformación del territorio. Las reflexiones en torno a la nueva ruralidad remiten a un modo de pensar el espacio rural en interconexión con otros espacios, a una lectura que va más allá del pensamiento tradicional sobre lo rural: no existe lo rural sin lo urbano.

El desarrollo territorial rural, por su parte, ha sido definido como un proceso simultáneo "de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural" (Schejtman y Berdegué 2004). La transformación productiva busca articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. Uno de los objetivos del DTR es atraer a la inversión privada, usar la inversión pública para crear las condiciones favorables a la inversión privada. Por su parte, el desarrollo institucional, tiene el propósito de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y con los agentes externos relevantes, lo que requiere tomar en cuenta elementos propios de una compleja arquitectura institucional:

- Organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil.
- Capacidades y atribuciones de gobiernos locales.
- Formas de asociación entre gobiernos locales.
- Coordinación y equilibrios entre niveles de gobierno.
- Concertación social y público-privada.

Los análisis realizados en torno a estudios de caso de DTR en Brasil, Chile y México convergen en afirmar que "los arreglos institucionales constituidos en los territorios rurales hacen posible y estimulan la interacción de los actores, un factor fundamental para la emergencia de los procesos localizados de desarrollo" (Soto Baquero y otros 2007: 22). Por otra parte, si bien las experiencias estudiadas "extrapolan los límites municipales de actuación", la participación de los gobiernos subnacionales y locales fue fundamental por dos razones: "la intervención de los gobiernos locales estimula la participación de los otros actores locales y, por otro lado, la intervención de los gobiernos subnacionales señala a los actores que sus esfuerzos (de abajo hacia arriba) serán complementados y van a influenciar las determinaciones implementadas de arriba hacia abajo" (2007: 41).

En el caso del Perú, el proceso de descentralización iniciado en 2003 introduce elementos orientados a propiciar dinámicas de desarrollo territorial que se pueden inscribir dentro de esta perspectiva. Marca en varios terrenos un cambio en la concepción, financiamiento, ejecución y control de las políticas públicas que involucra directamente los territorios subnacionales, regionales y locales. En primer lugar, por el estímulo a la relación permanente entre los actores gubernamentales, funcionarios y autoridades y/o representantes electos, actores privados y actores sociales; y, en segundo lugar, por circunscribirse en un ámbito territorial que pretende ser lo suficientemente restringido para favorecer la participación de las fuerzas sociales locales más importantes en las gestiones de estas políticas.[2]

La normatividad establecida en el marco de la descentralización convierte a las municipalidades rurales, entendidas como comunidades administra-

2. Rimisp, boletín *Intercambios* núm. 52.

tivas, políticas y territoriales, en la célula básica del desarrollo local y conductora del proceso en su ámbito correspondiente. El mayor margen de acción otorgado a las autoridades municipales está acompañado, además, por un aumento sostenido en sus presupuestos.

El presente estudio se inscribe en este marco referencial. Su propósito es analizar, desde una perspectiva de desarrollo territorial rural, cómo y en qué medida los municipios rurales de la sierra enfrentan los desafíos y aprovechan las oportunidades que les plantea el incipiente proceso de descentralización:

¿Los procesos de presupuestos participativos son simples "artefactos" conformes a la racionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas, o son susceptibles de ser apropiados creativamente en el marco de una arquitectura institucional más amplia?

¿Es válida la afirmación sobre que las inversiones municipales se asignan sólo a "obras", principalmente para el ornato urbano, o para el caso de la sierra rural, ésta ha de ser matizada reubicándola en otra perspectiva analítica?

¿Demuestran las municipalidades rurales y sus aliados capacidad de movilizar para un crecimiento endógeno local —relacionado con los mercados regional, nacional e internacional— el potencial productivo subutilizado de los recursos locales durante el proceso de concentración del desarrollo económico en las grandes ciudades y en el sector formal?

¿Es el asociativismo mancomunal una oportunidad a tomar en cuenta para la agenda de desarrollo rural territorial?

¿Articulan de manera eficiente los nuevos mecanismos de participación los espacios distritales con los provinciales y con los gobiernos regionales?

En la sierra la diversidad de las personas, del ambiente natural y de los recursos es tan grande que ninguna ruta o patrón de desarrollo puede ser válido para todas las zonas. Cada cual tiene necesidades y oportunidades específicas. El estudio se realiza en dos de ellas, Cusco[3] y Piura.[4] Su al-

cance es, por lo tanto, limitado.[5] Sin embargo busca identificar y analizar tendencias y pautas de comportamiento de carácter general, que habrían de ser tomadas en cuenta en mayor o menor grado en el diseño e implementación de futuras e hipotéticas estrategias nacionales y/o regionales de desarrollo rural en la sierra.[6]

1. Municipalidades rurales y desarrollo

No existen criterios universales y reconocidos que permitan definir, a priori, qué es un territorio con el fin de garantizar mayor éxito en las acciones de desarrollo rural (Soto Baquero y otros 2007: 22). Algunos privilegian los territorios políticos-administrativos subnacionales en los cuales se circunscriben los procesos de descentralización en curso. Otros, toman en cuenta factores sociales utilizando indicadores de desarrollo humano y de pobreza. Una tercera manera de abordar el problema es utilizar criterios geográficos, las cuencas hidrográficas; o económicos, los corredores por donde circulan mercancías y personas. El punto decisivo, sin embargo, es que la delimitación privilegiada corresponda a cierta identidad territorial de los actores locales.

Nuestra hipótesis es que los roles importantes, aunque incipientes, que están adquiriendo las municipalidades rurales de la sierra en el fomento del desarrollo económico local y los cambios inducidos por la adopción de

3. Provincias de Canas, Quispicanchis, Calca, Urubamba y Anta.
4. Provincias de Ayabaca, Huancabamba y Morropón. En Piura sólo 25 de las 64 municipalidades son rurales. 22 se ubican en el territorio que la planificación regional denomina, ahora, "zona andina".
5. El trabajo de campo se llevó a cabo de junio a octubre de 2007. Incluye entrevistas a profundidad a alcaldes y regidores, funcionarios municipales de las oficinas de desarrollo económico, especialistas de los organismos de cooperación privados y públicos, y visitas a familias y pobladores rurales.
6. En Cusco fue muy valioso el apoyo brindado por los profesionales y directivos de Arariwa, CBC, Guaman Poma, Ccaijo, Coincide, y los de los proyectos Masal y Corredor Puno-Cusco (Fida). En Piura, nuestros interlocutores a escala regional y local fueron demasiados como para nombrarlos. Conviene, sin embargo, destacar los aportes y la fluidez del diálogo con los integrantes del Área de Gobernabilidad Democrática de Cipca y con Manuel Albuquerque su director. Una mención especial merecen el interés que nos manifestó y el tiempo que nos dedicó en varias oportunidades Wilbert Rozas Beltrán, alcalde de la provincia cusqueña de Anta y Coordinador Nacional de Remurpe.

nuevas herramientas de gobierno, planificación estratégica concertada,[7] presupuestos participativos e iniciativas municipales especificas; de beneficiarse de políticas públicas que los fortalecen, pueden ser el punto de partida de nuevas estrategias de desarrollo territorial rural.

Los gobiernos locales no son solamente los gestores de los intereses locales, son agentes de integración política y social que contribuyen, al mismo tiempo, a mediar con el sistema político nacional. En el mundo rural están emprendiendo acciones orientadas al desarrollo institucional y productivo del ámbito territorial que gobiernan y administran: planeamiento concertado, institucionalización del proceso de asignación colectiva de los recursos, arreglos institucionales que propician una gestión concertada, alianzas estratégicas con otras instituciones, asociatividad, iniciativas de desarrollo económico local y de articulación con el mercado regional, lo que implica vialidad, conectividad, competitividad y desarrollo de capacidades.

El distrito es el primer escalón y el espacio adecuado para fomentar una experiencia de desarrollo territorial rural desde una estrategia concertadora; debido tanto al criterio de cercanía de las instancias de gobierno, y de dimensión del ámbito, que hace posible una participación efectiva, como al potencial que ofrece para identificar problemas comunes así como a las posibilidades que brinda para establecer relaciones dentro y fuera de su territorio. Suele, sin embargo, conformar un espacio demasiado reducido para políticas de desarrollo de gran envergadura, lo que invita a abordar el carácter restringido de las relaciones entre municipalidad distrital y municipalidad provincial en los ámbitos rurales, que no pocas veces tienden a funcionar como si fueran territorios independientes.

Sobre este punto las normas que rigen el funcionamiento de las municipalidades rurales son fuertemente cuestionadas por ser las mismas que se aplican a cualquier municipalidad del país, sin tomar en cuenta que en el

7. Caballero, Trivelli y Donoso (2006: 260) destacan como elementos principales del enfoque territorial 1/ su carácter multisectorial; 2/ la construcción de alianzas público-privadas; 3/ la noción de competitividad territorial; y 4/ "la planificación estratégica (…) instrumento para movilizar recursos de inversión y promover conglomerados de actividad productiva".

Perú existen 1.854 municipalidades con diferentes realidades culturales, históricas, geográficas, económicas y demográficas.[8]

La Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe) plantea que la actual Ley Orgánica de Municipalidades "no expresa los intereses y tampoco la voluntad de las municipalidades rurales. En el texto de ley no se señalan las competencias compartidas de los diversos niveles de gobierno (...). Se tendría que partir de las diversas realidades de las municipalidades tanto urbanas como rurales, y así definir las competencias de cada una, tanto exclusivas, delegadas y compartidas".[9]

Encontramos el mismo universalismo jurídico en la Ley 28056, ley marco del presupuesto participativo, promulgada en 2003. Como es sabido, el MEF publica anualmente un instructivo con recomendaciones sobre cómo proceder. En los distritos rurales de la sierra, un conjunto de disposiciones técnicas que presupone el MEF son inaplicables, o, en todo caso, no son tomadas en cuenta por sus funcionarios municipales.

Si bien existen en la sierra rural, desde la segunda mitad de la década de 1980, experiencias de gestión municipal participativa (Remy 2005), desde 2003 la ley impone a todas estas municipalidades rurales, independientemente a su tamaño y recursos, la participación de la población en los procesos de planificación del desarrollo local y la formulación participativa de los presupuestos locales.[10]

8. Se ha expresado la necesidad de reformar la Ley Orgánica de Municipalidades desde su entrada en vigencia hace cinco años: se han presentado más de 170 proyectos para su modificación en el Congreso pasado y 40 en lo que va del actual (abril de 2008), además muchas de estas iniciativas fueron planteadas por las mismas municipalidades.
9. Intervención de Wilmer Rozas, Presidente de la Remurpe, en la Audiencia Pública Nacional "Ley Orgánica de Municipalidades: Propuestas para una reforma integral" del 7 de abril de 2008, auspiciada por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
10. En el presente texto y en el marco de esta red de investigación, consideramos, conforme a la legislación, como municipalidades rurales (distritales y provinciales) a aquellas cuya población rural supera el 50% de su población total.

Este cambio en las reglas del juego abre caminos para reducir de la brecha entre los ciudadanos y el gobierno así como para construir consensos. Crea un espacio de encuentro entre la demanda de la sociedad civil local, lo que los "agentes participantes" identifican y priorizan como sus principales necesidades, y la oferta de las autoridades de estas comunidades políticas, lo que proponen o tienen capacidad de hacer a mediano plazo. Introduce procesos en que las autoridades municipales tienen posibilidades de desplegar sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil de su territorio en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y rural. Sin embargo, la participación requerida puede ser asimilada a una apuesta, según la cual las autoridades tomarán en cuenta las opiniones y aportes que solicitan, lo que, en última instancia, no tienen obligación de hacer.

¿Hacia una nueva gobernanza?

La consistencia del proceso de elaboración de los presupuestos participativos está estrechamente vinculada a la voluntad política del alcalde de establecer prioridades de inversión sobre la base de acuerdos con la comunidad, con su legitimidad y capacidad de conducción del proceso así como con la implementación de mecanismos de inclusión de los diferentes sectores de la población, en particular, con los más vulnerables (pobres rurales y mujeres). Depende, al mismo tiempo, de la densidad del tejido organizativo, del grado de cohesión social y de la capacidad propositiva de los actores organizados.

En Cusco como en la sierra piurana, estos procesos no se desarrollan de manera uniforme. Cada espacio político tiene sus especificidades, historia y trayectoria. Mientras que hay procesos que se realizan de manera puramente formal, con convocatorias restringidas; otras consolidan verdaderos sistemas de participación que desbordan lo que la ley exige (ver recuadro 1).

Sin embargo, con la repetición del ejercicio año tras año y el aprendizaje que induce, se observa una convergencia, que se manifiesta sobre todo en el cambio de las visiones de las autoridades y de los pobladores. "Hay

cambios, a diferencia de hace ocho años atrás, hay un cambio en los poderes locales, hace ocho años atrás era más mentalidad localista, ver el entorno de la plaza de armas mientras que ahora hay bastante acceso al poder de hijos de campesino, productores o campesinos mismo y ellos intentan dar otra mirada, otra orientación, jalar las inversiones a promover la agricultura y la ganadería".[11] El presupuesto participativo ha sido un incentivo para ampliar esta visión.[12]

En donde existían experiencias participativas anteriores al dispositivo legal de creación de los Comités de Coordinación Local (CCL), como el caso de los Comité de Desarrollo Distrital (CDD) en Cusco, lo común es haber optado por la ordenanza municipal que permite fusionar los dos espacios para estar dentro de lo legal sin perder la parte más democrática y participativa del CDD. Los representantes del CCL pasan a ser los miembros de la Junta Directiva del CDD.[13]

En las municipalidades que no tenían experiencias participativas previas, los inicios fueron difíciles y evidenciaron limitaciones sustantivas en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnicos para liderar y conducir los procesos, así como de los actores de la sociedad civil

11. Entrevista a Valentino Paurcamayta, director de la Casa Campesina del CBC, del 6 de noviembre de 2007.

12. "Antes era casi común ver que en los presupuestos participativos aparezcan los salones comunales, lozas deportivos, que en concreto no aportan a la calidad de vida ni al desarrollo de las economías familiares. Hoy, tanto los gobiernos locales como las organizaciones, saben y comprenden que hay que priorizar proyectos (...) que tienen que ver con la producción y la economía, tales como sistemas de riego, fomento de determinadas actividades productivas. Eso ya lo saben las organizaciones, en ese sentido deliberan esos proyectos en sus organizaciones y los llevan a los presupuestos, y hoy se puede notar ya que en los presupuestos participativos, los porcentajes más o menos en las municipalidades están en ese sentido" . Entrevista a Heber Molina (Ccaijo) por Marlene Castillo el 5 de octubre de 2007.

13. En Santo Domingo (Piura), frente a la nueva normativa relativa a los Presupuestos Participativos que estipula una participación de la sociedad civil mucho menor cuantitativamente que la que se venía realizando, se ha optado por respetar el número de ciudadanos con derecho a voz y voto establecidos por ley, en este caso tres representantes de la sociedad civil; pero ampliando la presencia y derecho a voz de un sector más amplio de la población. Se ha establecido un CCL ampliado formado por 32 personas, tratando de lograr consenso entre todos los participantes en las asambleas de forma que no sea necesario recurrir al voto de los miembros del CCL con tal derecho.

para participar.[14] Durante los primeros años muchos alcaldes manifestaban temores y desconfianza frente a un proceso que invadía sus prerrogativas. Históricamente las decisiones de inversión vinculadas a los presupuestos municipales han sido exclusividad de alcaldes y funcionarios, quienes decidían verticalmente qué proyectos ejecutar. Los alcaldes eran conscientes de que organizar procesos participativos tiene un costo alto y sus resultados no son evidentes en el corto plazo. En lo inmediato, tenían que enfrentar un doble reto: interpretar y cumplir con la norma administrativa que rige y estructura el proceso participativo y, al mismo tiempo, involucrar en una situación inédita a diferentes tipos de actores, autoridades, técnicos y funcionarios municipales y representantes de la población.

Recuadro 1

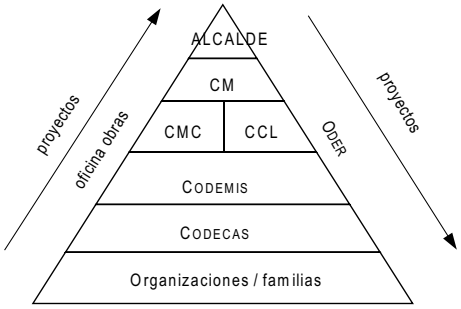
La construcción del sistema de participación del distrito de Chalaco (provincia de Morropón, Piura)*

- 2003: Comienza el "Proceso de Planificación Estratégica y Gestión Concertada del Desarrollo del Distrito de Chalaco"**.
- 2004: elaboración (abril) del presupuesto participativo de la gestión fiscal 2005 que incorpora el conocimiento y difusión del Plan Estratégico. Se desarrollan talleres centrales, tal cual establece la ley de presupuesto.
- 2005: formulación del presupuesto participativo de la gestión fiscal 2006, no sólo se desarrolla el proceso establecido, se decide incorporar una mayor participación de la población sobre la base de la ejecución de talleres descentralizados en cada una de las cinco microcuencas del distrito: Mijal, Los Potros (incluye el centro urbano de Chalaco), Cerro Negro, Nogal y Ñoma.
- 2005: se institucionaliza, mediante ordenanza, el "Sistema de Planificación y Gestión Municipal concertada del desarrollo local" constituido por el CCL, las Comisiones Municipales de Concertación (CMC), los Comités de Desarrollo de Microcuenca (Codemi) y los Comités de Desarrollo de Caserío Codeca.
- 2006: se implementa la estructura participativa de los CODEMI sobre la base de los 45 Codeca.

(continúa en página siguiente)

14. En la numerosa literatura sobre los inicios de los presupuestos participativos en el ámbito local ver entre otros, a Diez 2005; Shack 2005; Llosa 2005; Remy 2005; Grompone 2006; Castillo y Urrutia 2007; y Montes 2007.

- En la base de la pirámide encontramos los Codemi y Codeca. Son espacios de participación ciudadana. En ellos participan todas las organizaciones de base y abordan todo tipo de temas locales. Cada Codemi designa un representante para Comisión Municipal de Concertación Distrital por Eje Estratégico.
- En la parte media de la pirámide se sitúan las CMC y el CCL. El CCL sólo participa en la organización y realización del Presupuesto Participativo (PP). En el Consejo de Coordinación Local no participan instituciones externas. Las CMC son cinco y responden a los ejes del Plan de Desarrollo Distrital. Están encabezadas por un regidor. Son piezas fundamentales del sistema de gestión participativa. Concentran los recursos económicos, técnicos y humanos del distrito para cada sector. Las instituciones aliadas participan en las comisiones municipales de concertación.



- A la cabeza de la pirámide se encuentra el alcalde y el consejo municipal, quienes impulsan y aprueban el proceso de participación.
- La Oficina de Obras canaliza las demandas dando forma técnica a los proyectos. La Oficina de Desarrollo Rural (Oder) es el brazo técnico que canaliza la acción pública del municipio en la promoción del desarrollo.

* En 2005 la población del distrito de Chalaco era 9.989 personas, distribuida en 45 centros poblados. La población rural representa el 86,9% del total.

** El alcalde que entró ese año, Orlando Velásquez Calle, se comprometió e impulsó el proceso. Sobre la base de los resultados obtenidos fue reelegido en 2006 con 49,8% de los votos.

Un requisito para implementar los presupuestos participativos, era tener un Plan de Desarrollo Concertado (PDC). Se masificó la elaboración de los planes. En muchos casos, en donde no había planes previos, son diseñados, a menudo, en poco tiempo por consultores sin una adecuada y real participación de las organizaciones y de la población. Así, en determinados casos los planes no fueron asumidos ni apropiados, ni por la población ni por las autoridades, por lo que quedaban sin mayor aplicación. Además,

las restricciones presupuestales que afectan a las municipalidades rurales no les permitían asumir las grandes inversiones que se requieren para avanzar de manera cabal en el logro de las metas establecidas en los ejes estratégicos.

En la fase de diseño, convocatoria y preparación predominaba, del lado de las municipalidades, un reglamentarismo excesivo que impedía a muchas organizaciones participar en la elección de sus representantes al CCL, cuyas funciones estaban mal definidas. Además, la capacidad de los funcionarios municipales de proporcionar la información necesaria era escasa. La deficiente información terminaba excluyendo a representantes de pueblos y zonas rurales alejadas, profundizando, así, los desequilibrios entre espacios urbanos y rurales.

No pocos alcaldes cayeron —y caen— en la tentación de "esconder" proyectos propios, para los cuales tenían financiamiento reservado, en lugar de presentarlos y sustentarlos públicamente en la discusión y aprobación del presupuesto.

Otro obstáculo era —y es todavía— la fragmentación del tejido organizativo de la población. Tal diversidad de organizaciones, de distinto tipo,[15] con diferentes mandatos y escasa capacidad de propuesta, no tenían visión de conjunto del contexto local como marco para establecer vínculos con otros grupos de intereses para negociar consensos en los procesos de concertación.

Sin embargo, el proceso se potencia porque las decisiones se concretan según los recursos disponibles. Existen dos condiciones para que la movilización ciudadana sea efectiva. En primer lugar, que el objeto de la concertación sea controversial e implique tomar opciones colectivas en torno a la compatibilidad de los intereses. En segundo lugar, que el proceso parezca creíble o sea tener peso relevante sobre la decisión y abrir, así, un horizonte de acción. De lo contrario, no existiría el "querer participar" de

15. Centros Comunales (CC.CC), rondas campesinas, asociaciones de productores agrarios y ganaderos, comités de regantes, de mujeres, de jóvenes, de vaso de leche, grupos parroquiales, "comités pro", etcétera.

la población: su participación seria débil. De incumplir sistemáticamente los acuerdos tomados, esta participación sería efímera. En la práctica, la repetición cíclica del proceso va a la par con su consolidación. Asimismo es posible constatar avances significativos y enriquecimientos de las "buenas prácticas".

En Cusco, la mayoría de Presupuestos Participativos distritales se realizan de forma descentralizada y escalonada, zonificados por comunidades campesinas y microcuencas; para pasar luego al ámbito distrital. Normalmente dentro de las microcuencas las comunidades campesinas suelen compartir características y problemas. Las primeras experiencias repartían a cada comunidad lo que correspondía a sus propuestas prioritarias, "atomizando", por lo tanto, el presupuesto para tomar en cuenta estos proyectos micro locales. Si bien, todos estaban —relativamente— satisfechos, el presupuesto asignado de esta forma no era suficiente para acometer propuestas grandes. Esos aprendizajes han servido para mejorar los procesos siguientes e implementar otros mecanismos de negociación y de agregación de intereses. Hoy en día, se suele zonificar por microcuencas, ver en dónde se ha invertido durante los últimos años, reorientar las inversiones ya no hacia cada una de las comunidades sino por zonas.

En diversos grados, las municipalidades han recreado los criterios de priorización de las propuestas de los agentes participantes proporcionados por el MEF. Ahora son más flexibles y comprensibles para la población.Se nota, además, en cada período de programación participativa del presupuesto municipal, una creciente y cada vez más activa participación de las organizaciones, evidenciando, con ello, un mayor interés de la sociedad civil por ser tomadas en cuenta y se cumpla lo acordado.

Progresivamente, con avances lentos, con cada proceso anual, se viene transitando de una "cultura de la demanda y del petitorio" a la de las "prioridades" a consensuar sobre la base de la agregación de intereses, transcendiendo el marco del mandato organizacional de los delegados. La población aprende a priorizar y se adquieren ciertos rudimentos en gestión. Se trata de que las propuestas que se presentan sean producto del consenso y de interés colectivo. En las experiencias más consolidadas se

estaría asumiendo lenta pero progresivamente la necesidad de proponer proyectos que puedan beneficiar a un territorio mayor que al ámbito micro local.

Las autoridades locales impulsan cada vez más mecanismos de información y rendición de cuentas, abriendo un espacio para que los vecinos soliciten la ampliación, justificación o aclaración de lo informado. Algunos lo hacen al inicio de los talleres del presupuesto participativo, otros en audiencias públicas. En estos eventos el alcalde no solamente da a conocer los resultados presupuestarios a nivel contable, ingresos y gastos, sino también, los avances en la ejecución del Plan de Desarrollo Concertado, los logros en materia de participación ciudadana, las alianzas institucionales establecidas, las gestiones exitosas en el apalancamiento de recursos externos, y las proyecciones en materia de desarrollo local que se propone la gestión para el siguiente ejercicio fiscal.[16]

Con el paso del tiempo y la aquiescencia y/o el compromiso activo de los alcaldes que ven en ella una fuente de legitimidad, la asignación colectiva de los recursos de inversión se ha asentado como un proceso sostenido que crea estructuras propias y que cuenta con metodologías desarrolladas que facilitan su replicabilidad. Los nuevos especialistas de la participación, consultores y otros facilitadores juegan, ahí, un papel clave.

El impacto de la experiencia radica en que las autoridades locales están asumiendo el proceso del presupuesto participativo, no sólo como un mandato legal y/o instrumento técnico con normas, metodologías y reglas, sino como una oportunidad política para concertar con la población las prioridades del desarrollo local, adoptar un enfoque territorial que identifique o ubique potencialidades a valorizar, y con ello romper con la forma

16. Un punto crítico en donde no hay avances significativos es el desenvolvimiento de los Comités de Vigilancia y Control (CVC), conformados por miembros elegidos entre los representantes de la sociedad civil. En los distritos rurales de la sierra, los CVC están conformados por representantes de diferentes caseríos. Son personas desconocidas entre sí, a veces con diferentes filiaciones políticas, que no llegan a desplegar acciones conjuntas o formular propuestas comunes. La limitada capacidad técnica de los pobladores para enfrentar la poca permeabilidad de los funcionarios municipales en brindar información, y los escasos recursos que disponen para ejercer su función, causan la inactividad de los CVC que se han instalados parcialmente desde 2004.

de gestión en vigor: una acción concentrada en la zona urbana del distrito, una acción que no estaba orientada al desarrollo ni buscaba establecer acuerdos con la población. Todo esto manteniendo en la práctica, una visión híperrepresentativa del poder, según la cual la casi todos los poderes se concentran en el alcalde, a la vez, jefe del ejecutivo local y presidente de la asamblea deliberativa. Sin embargo, en el caso de los presupuestos participativos, se puede considerar que la legitimidad de la decisión no se asienta solamente en la naturaleza de la autoridad que la toma, también en la manera en que ha sido producida, respetando los procedimientos en los cuales se inscribe.

En este contexto, las ONG y las instituciones de cooperación internacional muestran vocación por ser aliados privilegiados de los municipios rurales. Muchos de estos organismos establecen, ahora, en forma sistemática acuerdos y convenios con los gobiernos locales para actuar en forma concertada y generar sinergias desde una perspectiva que se preocupa por la población de todo un territorio y no sólo por grupos objetivos delimitados. La participación de las ONG en los Comités de Desarrollo Distrital, las Comisiones Municipales de Concertación u otras instancias consultivas permite evitar la duplicación de esfuerzos. Una práctica nueva que rompe con la lógica asistencialista otrora prevaleciente es la disposición de los municipios de poner una contrapartida para proyectos cofinanciados.

El gran ausente de la planificación, la gestión concertada y el diseño de acciones para el desarrollo local en las sociedades de alta ruralidad, son los empresarios,[17] los colegios profesionales y las universidades quienes definen sus intereses en otros espacios. Por el contrario, es frecuente la presencia de funcionarios públicos y representantes del Estado en los talleres participativos y comisiones especializadas; a pesar de aportar una capacidad técnica no logran, por lo general, comprometer al sector al que pertenecen, lo que debilita y cuestiona su efectiva participación.

17. Su ausencia es notoria, también, a escala provincial y regional.

2. Los municipios rurales de la sierra de Piura y de Cusco y sus inversiones

Los municipios no son "núcleos ejecutores de inversiones", son instancias de gobierno que ejercen múltiples funciones al servicio de la comunidad política que representan, ordenan, administran y dirigen, y para las cuales reservan discrecionalmente una importante parte de su presupuesto. Sin embargo, los municipios rurales de la sierra, destinan la mayor parte de sus recursos a financiar inversiones orientadas a mejorar el bienestar de la población, a acondicionar su territorio y, últimamente, a promover actividades productivas.

De manera general, y a diferencia de los grandes centros urbanos, los recursos presupuestales que las municipalidades rurales de la sierra disponen provienen, casi en su totalidad, de las transferencias del gobierno central. Salvo en contadas excepciones, no se dan las condiciones necesarias para generar recursos locales por tributos o arbitrios. Si bien hasta hace poco Foncomun era la principal fuente de ingreso de estos gobiernos locales, ahora y a pesar de su sostenido incremento vinculado al crecimiento económico del país, tiende a ser desplazado tanto en Cusco como en Piura, por los aportes del canon.[18]

Este incremento de las transferencias permite a las municipalidades un mayor margen de maniobra para elevar los techos presupuestales de sus inversiones que superan, hoy, el monto reservado en forma discrecional por gastos de funcionamiento, de administración y de gestión de compromisos financieros. En 2006, las inversiones de 22 distritos de la zona andina de Piura representaban 56% de su presupuesto. En el caso de las 79 municipalidades rurales de sierra en Cusco, 73% de su presupuesto se asignó a inversiones (ver cuadro 1). Una situación radicalmente diferente a la de los años noventa, cuando, por ejemplo, en Quispicanchis la mayor parte del presupuesto (73%) se destinaba a gastos de funcionamiento y sueldos (Sulmont 1995 citado por Diez 1999: 295).

18. En Piura, el canon generado por la explotación de los hidrocarburos en el litoral de la región. Canon gasífero en Camisea y minero en Tintaya, en Cusco.

En las dos regiones, el grueso de las inversiones (43%) se destina a lo que en el marco de esta red de investigación hemos denominado *desarrollo rural* (ver gráfico 1); y que agrupa, por un lado, inversiones en infraestructuras rurales como caminos, electrificación y riego; y por el otro, el financiamiento de proyectos y programas de fomento de actividades rurales, agropecuaria, industrial, turismo, pesca y comercialización.[19] Una fracción menor (37%) financia acciones de desarrollo social.[20] Por último, se destina una cantidad mucho menor (entre 11% y 13%) de las inversiones para desarrollo urbano, edificios municipales, plazas, calles y jardines.[21] Aquí también, la situación es muy diferente a la de la década de 1990 en la cual gran parte de los trabajos de investigación reportaban que la mayoría de obras se realizaba "en la capital o en los centros poblados del distrito" (Diez 1999: 294).

Principales tipos de inversión rural

En cuanto a las inversiones directamente orientadas al desarrollo rural, si bien en las dos regiones encontramos entre sus componentes la misma jerarquización de prioridades, su peso y contenido están claramente diferentes (ver gráfico 2). En la sierra piurana, la proporción relativa de las inversiones municipales totales asignada a infraestructuras viales (26%)[22] es el doble que en Cusco (13%). En Piura interviene el factor de vulnerabilidad climática: cada verano, las lluvias intensas destrozan las trochas carrozables, dificultando considerablemente o interrumpiendo esporádicamente el tránsito y la circulación.

La misma vulnerabilidad climática afecta en Piura a las pequeñas infraestructuras de riego: las bocatomas y los canales de regadío son frecuentemente afectados por estas lluvias de verano y necesitan ser reconstruidos. En Cusco se prioriza la construcción de reservorios y pequeñas

19. Según la clasificación de gastos utilizada por el Sistema Nacional de Inversión Pública, Snip.

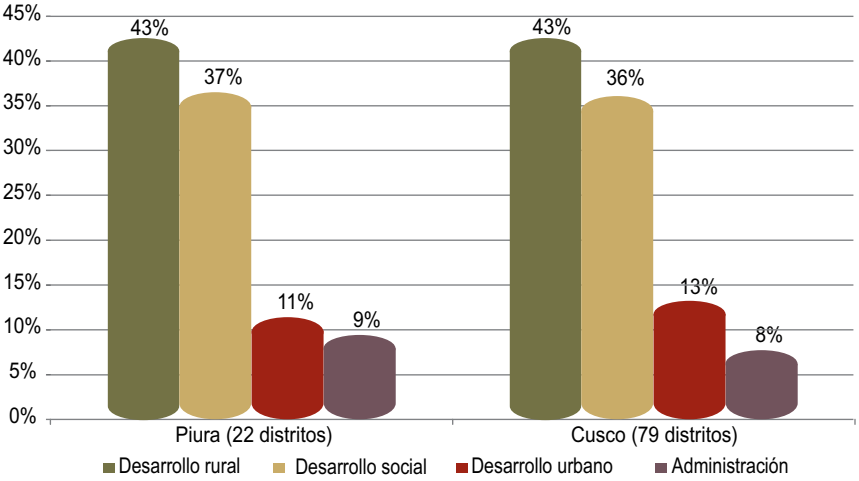
20. Infraestructuras educativas, centros deportivos y recreativos, saneamiento, asistencia comunitaria y atención médica básica.

21. Además, alrededor del 10% corresponde a gastos de gestión y administración de estas tres áreas.

22. Se trata principalmente de construcción y rehabilitación de trochas carrozables, y en menor medida, construcción de puentes peatonales o carrozables.

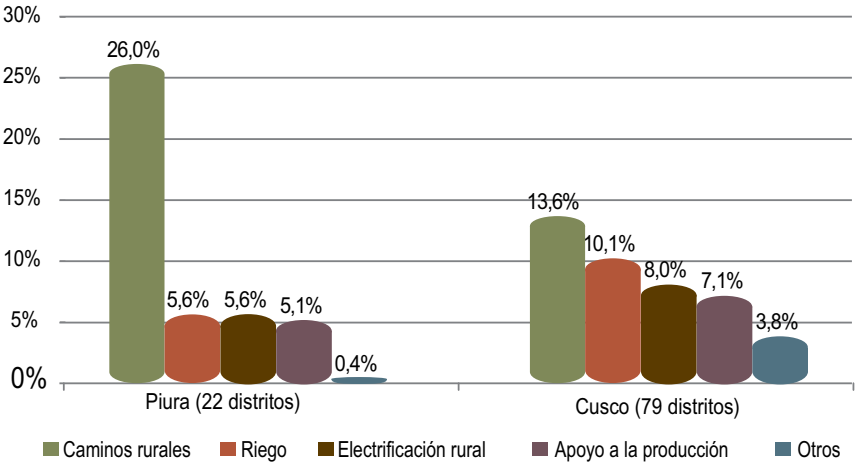
represas, así como la tecnificación del riego (riego por aspersión) para el mejoramientos de los pastos y la crianza de animales principalmente.

Gráfico 1.
Sierra rural: inversión total municipal 2006, distribución por rubro



Elaboración Cipca.
Fuente Cuadro 1del presente capítulo.

Gráfico 2.
Sierra rural: componentes del "desarrollo rural", porcentaje de la inversión total municipal 2006



Elaboración Cipca.
Fuente: Cuadro 1 del presente capítulo.

La preeminencia de las inversiones en infraestructuras viales y riego subraya la prioridad del acondicionamiento productivo del territorio para los pobladores rurales de la sierra. Prioridad otorgada, por un lado, a la conectividad y mejores condiciones de acceso al mercado, y por el otro, al incremento de la oferta agropecuaria. Para ellos, el canal y la carretera son infraestructuras esenciales para la producción agraria y la comercialización de sus productos. Padecen, en comparación con los pequeños productores agrarios de los valles costeños, un enorme déficit de este tipo de activos, efecto acumulado de una larga desatención por parte del Estado.

Apoyo a las actividades productivas

Por último tenemos las inversiones dirigidas a fomentar actividades productivas.

En Piura, las inversiones en programas de apoyo a la producción agropecuaria (5,1% del total) se destinan a un amplio abanico de actividades dedicadas al incremento de la producción y productividad de cultivos comerciales y de subsistencia: construcción de bebederos y de plantas procesadoras de cereales, instalación de módulos para la elaboración de panela granulada; de viveros frutícolas y forestales; conservación de recursos naturales y obras de prevención de desastres naturales; apoyo a la mecanización agrícola; asistencia técnica en manejo de pastos mejorados; para el mejoramiento genético; y para la inseminación artificial del ganado vacuno, entre otros.

En Cusco, estos recursos (7% de las inversiones totales) se concentran directa o indirectamente en el incremento de la producción ganadera, principal pero no exclusiva de vacunos:[23] pastos mejorados, gracias a la ampliación y tecnificación del riego; mejoramiento genético e inseminación artificial; construcción de cobertizos, cercos, establos, y plantas de procesamiento de productos lácteos.

En Piura las inversiones dirigidas a actividades no-agropecuarias son poco significativas (0,4%). En Cusco en donde representan cerca de 4% de las

23. También de alpacas y animales menores (cuyes), en menor grado ovinos.

inversiones totales, buscan, principalmente, fomentar la comercialización y el turismo. Por un lado, construcción de camales y de mercados municipales y organización de ferias, por el otro, construcción de infraestructuras turísticas, albergues, miradores, baños termales y de complejos artesanales. Las inversiones orientadas al desarrollo económico local son en Cusco a la vez más diversificadas que en Piura y más concentradas alrededor de lo pecuario.

Potencialidades y necesidades

Es relevante destacar que sólo una fracción relativamente menor de las inversiones, el 5,5% en Piura[24] y el 11% en Cusco,[25] se dirige a programas o acciones orientadas a fomentar actividades productivas específicas, sobre todo agropecuarias.

Es patente el contraste entre las grandes miradas plasmadas en los ejes estratégicos de los planes de desarrollo concertados —"generar rentabilidad y valor agregado", "diversificar la producción", "promover actividades turísticas", etcétera— y la diseminación real de las inversiones en pequeñas obras de todo tipo como resultado del presupuesto participativo. O sea, el desencuentro entre la *lógica de potencialidades y oportunidades* propia del desarrollo territorial rural expresada en una perspectiva a largo plazo en los planes de desarrollo, y la *lógica de necesidades y demandas* concretas e inmediatas de la población.

La construcción de un espacio público, antes inexistente, en el que interactúen organizaciones sociales y gobiernos locales en una perspectiva de desarrollo territorial rural, pasa por la lenta pero progresiva redefinición de identidades e intereses en función a prioridades compartidas. Cuando la gente entra al presupuesto participativo, parte de sus necesidades básicas insatisfechas. No hay agua, no hay carretera, no hay electricidad, no hay una posta médica. Espera y demanda que se le atienda en lo básico.

24. Apoyo a la producción agropecuaria: 5,1%. Otras actividades 0,4%. (ver cuadro 1, Rubros de "desarrollo rrural").

25. Apoyo a la producción agropecuaria: 7,1%. Otras actividades 3,8%. (ver cuadro 1, Rubros de "desarrollo rural").

Cuadro 1.
Inversión municipal 2006.
Sierra rural de Cusco *versus* sierra rural de Piura.

	CUSCO (79 dist)		PIURA (22 dist)	
Ejecución	S/.	%	S/.	%
Inversión	215.601.016	73%	52.168.327	56%
Otros gastos	77.994.907	27%	41.175.518	44%
Total	293.595.923	100%	93.343.845	100%

	CUSCO (79 dist)		PIURA (22 dist)	
Inversiones	Inversión (S/.)	%	Inversión (S/.)	%
Desarrollo rural	92.078.193	42,7%	22.250.642	42,7%
Desarrollo social	78.593.632	36,5%	19.070.881	36,6%
Desarrollo urbano	28.297.212	13,1%	5.931.823	11,4%
Administración	16.631.979	7,7%	4.914.981	9,4%
TOTAL	215.601.016	100,0%	52.168.327	100,0%

	CUSCO (79 dist)		PIURA (22 dist)	
Rubros de desarrollo rural	Inversión (S/.)	% de la inv. total	Inversión (S/.)	% de la inv. total
Promoción agraria	37.235.454	17,3%	5.576.920	10,7%
Apoyo a la producción	15.361.116	7,1%	2.660.698	5,1%
Riego	21.874.338	10,1%	2.916.222	5,6%
Caminos rurales	29.378.985	13,6%	13.544.202	26,0%
Electrificación rural	17.326.60	18,0%	2.917.977	5,6%
Otros	8.137.154	3,8%	211.543	0,4%
TOTAL	92.078.193	42,7%	22.250.642	42,7%

Componentes de "Otros"	CUSCO (79 dist)		PIURA (22 dist)	
en desarrollo rural	Inversión (S/.)	%	Inversión (S/.)	%
Comercialización	4.965.335	61,0%	83.193	39,3%
Promoción industrial	1.709.851	21,0%	13.575	6,4%
Promoción del turismo	1.336.150	16,4%	58.430	27,6%
Fomento de la pesca	125.818	1,5%	56.345	26,6%
TOTAL	8.137.154	100,.0%	211.543	100,0%

Sierra rural Cusco (79 distritos) – población total 2005: 525.195 habitantes
Sierra rural Piura (22 distritos) – población total 2005: 294.052 habitantes

Fuente: Sicon 2006.
Elaboración: Cipca.

En este reparto desigual entre obras físicas y programas de desarrollo se combinan diversos factores. En primer lugar, un elemento de inercia en la expresión de la población sobre sus necesidades y un pragmatismo que prioriza resultados inmediatamente tangibles; un alcalde que en un afán de desarrollo pretendiese reducir sistemáticamente y en el corto plazo el peso de las obras físicas en las inversiones municipales para sustituirlas por la ejecución de programas de promoción, se expondría a un alto riesgo político. Al mismo tiempo diseñar y ejecutar programas innovadores exige recursos profesionales y técnicos todavía escasos. Sin embargo, y a pesar de todo, el monto invertido en los programas de promoción, durante los primeros años es una suma casi residual que tiende a crecer paulatinamente, particularmente en Cusco. Son estas actividades las que movilizan en forma incipiente pero creciente y muchas veces en forma innovadora la intervención de los municipios.[26]

La parte operativa está a cargo del Área de Desarrollo Económico y Productivo, ADE, llamada, también, Oficinas de Desarrollo Económico Local, Odel, que conjuntamente con el departamento de infraestructura, llamado a menudo "de obras" y el departamento de servicios sociales son una de las razones de existir de un pequeño distrito rural. Las experiencias más consolidadas están incluidas dentro del organigrama de las municipalidades y disponen de una pequeña plana de personal calificado. Esta inscripción institucional no es uniforme, puede depender del regidor encargado de la comisión municipal correspondiente, o también de la gerencia municipal.

En principio, estas ADE y/o Odel responden a los lineamientos de los comités de desarrollo u otra instancia participativa, aunque sus modos de proceder varían de un municipio a otro y muchas de ellas están aún por implementarse. En algunos municipios no se han diseñado todavía planes operativos, definido roles o funciones: el *pool* de técnicos de la Odel responde de manera asistencialista a las demandas coyunturales de las organizaciones de productores.

26. Ver, por ejemplo, las tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana analizadas por Hernández 2007.

3. Las rutas del desarrollo económico impulsado localmente en la sierra

Lo regional y lo local[27]

Si bien varias identidades territoriales (la comunidad, la microcuenca, el distrito, el corredor, la provincia, la cuenca, la región, etcétera) pueden superponerse, la definición del territorio en sí misma ya no es hoy en día, objeto de controversias. El territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, no es un espacio físico "objetivamente existente" sino una construcción social: "un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados" (Schejtman y Berdegué 2004: 27). Varias funciones determinan el uso social del territorio. En primer lugar, el hábitat, la vivencia individual y colectiva es su función residencial. En segundo lugar, la producción en función de los recursos disponibles y la organización que los regula. Por último, el intercambio no sólo interno al territorio, sino externo (circulación de las mercancías y de las personas, flujos de información y bancarios, cadenas productivas, etcétera: los territorios son interdependientes.

En esta perspectiva, no son sólo criterios político-administrativos los que diferencian lo regional/departamental y lo local provincial/distrital, sino sus funciones en torno al desarrollo. *Lo local* es el territorio en donde las personas y familias viven cotidianamente, interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente. En general, la vida en sociedad de cualquier persona involucra directamente a un limitado número de personas de una localidad. Son estas redes sociales las que constituyen *las localidades*.[28]

Para reproducirse las personas y familias necesitan empleo, ingresos y bienes y servicios proporcionados no sólo por su localidad sino por la re-

27. Esta sección se inspira en buena parte en Gonzales de Olarte 2003, Revesz 2007 y Mazurek 2006.

28. "(...) lo local es algo muy concreto desde que las múltiples determinaciones de la toma de decisiones son muy inmediatas y muy transparentes y, en consecuencia, para ser un ciudadano bien informado, los requerimientos son bastante menores a los que existen para el espacio nacional o regional" (Vergara 2000: 85).

gión a la que corresponde. La localidad como territorio no permite acceder a todos los bienes y servicios que requieren las personas.

Una región es una articulación de localidades en un espacio en donde las personas no sólo se organizan en sociedad, sino que organizan la economía de la cual dependen sus niveles de vida y posibilidades de progreso. El desarrollo de una localidad depende de otras localidades, de que sus habitantes se beneficien de la especialización y comercio entre ellas. Por ello, cuanto más amplio el número de localidades integradas, con producciones variadas, mayores las posibilidades de desarrollo.

En palabras de Efraín Gonzales de Olarte (2003): "la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo (...) a diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no sólo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etcétera, la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades". La localidad y la región son, entonces, dos espacios con dos funciones distintas para el desarrollo rural.

Según esta lógica uno de los vectores esenciales del desarrollo económico local es la redefinición y profundización de la inserción de las áreas rurales en el mercado regional, diversificando y/o mejorando la calidad de la oferta de productos y servicios por parte de la población. Lo que implica, entre otros requisitos, invertir en capacitación técnica para la mano de obra rural, dotarla de información de mercado e implementar nuevos circuitos mercantiles. Las intervenciones de las instituciones privadas y públicas de promoción del desarrollo, y más recientemente de las municipalidades rurales, apuntan en esta dirección. Los resultados no dependen sólo de la provisión de activos de las familias sino de las oportunidades que les ofrece el mercado regional.

En Cusco, el auge del turismo es un poderoso incentivo. Muchas municipalidades priorizan, ahora, la construcción de centros artesanales y la implementación de servicios turísticos como factores de desarrollo rural. Uno de los ejes estratégicos de la municipalidad de Anta es "turismo, artesanía y servicios empresariales" cuyos objetivos específicos son "impulsar la industria de tejidos, impulsar el turismo de aventura y vivencial, impulsar el turismo gastronómico, los festivales y las ferias artesanales, mejorar los servicios empresariales".[29] En las provincias más alejadas de Acomayo y Canas, los seis distritos de la mancomunidad de Cuatro Lagunas buscan promocionar el turismo ecológico y de aventura y crear un circuito turístico. Tratan, también, de aprovechar el enorme potencial de mercado de frutas y variedades nativas y orgánicas vinculado al turismo. En lo agropecuario, la introducción de nuevos cultivos (alcachofa) tiene todavía un rango menor frente al impulso dado a la intensificación de actividades ganaderas con el fin de incrementar su productividad y transformar e industrializar sus productos.

La situación es bastante diferente en la sierra de Piura. Durante buena parte de la colonia y de la república fue la despensa de Piura; desde fines del siglo XIX, ha sido desplazada por el desarrollo sostenido de la faja costera, pesca, hidrocarburos en el litoral; cultivos comerciales y agroindustria en los valles costeños; y, hasta hace poco, practicamente aislada de los procesos dominantes de la regíon. El resultado es la débil articulación de la sierra piurana con la red regional de ciudades ubicada fuera de su territorio, cuyo dinamismo se nutre de otra plataforma productiva y que

29. Subyacen a estas opciones la toma de consciencia de que la focalización en Cusco, en el Valle Sagrado (Písac, Ollantaytambo) y en Machu Picchu en torno al turismo está distorsionando el proceso de desarrollo y la voluntad incipiente de aprovechar las nuevas oportunidades que se ofrecen: "Ahí están miles de personas apelotonándose diariamente entre enormes piedras, sistemas de riego que ya no funcionan y andenerías que ya no se dejan funcionar, como si simplemente fueran escaleras para subir al cielo, y no lo que eran. Y en esta lógica de no cuidar la tierra hasta en las zonas de tierra pluviales más productivas se construyen hoteles para este tipo de turismo. La base del Valle Sagrado se está convirtiendo en una inmensa calle para llegar a ver piedras muertas, el cadáver de otra civilización. El desarrollo del turismo de masas y grandes infraestructuras colisiona con la sostenibilidad de limitados espacios ecológicos". Entrevista a Bernardo Fulcrand, director de Cenfopar, 4 de noviembre de 2007.

importa de Lima y de las redes nacionales de distribución la mayor parte de sus bienes de consumo. Por la reducida demanda de los sectores urbanos de la región, por la baja productividad del campesinado serrano que limita la magnitud de sus excedentes disponibles para la comercialización o por competencia con productores de otras regiones o países, no hay convergencia entre el desempeño económico de la sierra y el de la parte dinámica de la región; no se profundiza en forma significativa la integración vertical entre estos territorios.[30]

La excepción que confirma la regla es la emergencia y fortalecimiento de emprendimientos empresariales de los pequeños productores cafeteleros sustentados en la gestión empresarial asociativa. Lo que se inició como un proceso de agremiación de nuevo tipo esta, ahora, asociado a los planes operativos de la oficinas municipales de desarrollo local. La constitución de una central exportadora les ha permitido "saltar encima" de la barrera geoeconómica que separa a la sierra piurana del resto de la región y articularse sin intermedios al mercado internacional

El dinamismo de la vía ganadera en Cusco

En Cusco, además del fomento de la artesanía y de los servicios turísticos, el eje estratégico priorizado con más determinación por un conjunto de instituciones locales, municipalidades distritales, provinciales y mancomunidades es el desarrollo pecuario, particularmente, el vacuno.

Familias rurales de bajos recursos, en su mayoría aisladas de centros urbanos, disponen de pequeñas extensiones de tierra hábiles para el cultivo; pero tienen acceso a pasturas, con bajo número de ganado tanto mayor como menor, que destinan por lo general al autoconsumo y de forma esporádica a la venta en pie. No disponen de financiamiento o conocimientos técnicos necesarios para aumentar su productividad ni en cantidad de carne ni en producción lechera. El ganado mejorado necesita atención especializada principalmente en alimentación, salud y protección de las inclemencias del clima.[31]

30. Ver algunas tendencias positivas en torno a las proyecciones de las mancomunidades de la sierra piurana en la sección 4 del presente capítulo.

31. Ver testimonios sobre estos problemas en Proyecto Corredor Puno-Cusco 2007.

Esta demanda latente de las familias rurales es recogida por actores "foráneos" como el Proyecto Corredor Puno-Cusco que ofrece, a través de concursos, acceso a un capital inicial para invertir en asistencia técnica,[32] pero sobre todo por las municipalidades.[33] La apuesta por este terreno ganadero significa transitar de un modelo de ganadería extensiva a uno semiintensivo.

Los presupuestos participativos, los planes de desarrollo y los espacios de concertación han sido las herramientas políticas principales y las capacitaciones y la construcción de pequeñas obras los instrumentos técnicos para impulsar el desarrollo ganadero.

Con el apoyo de diversas instituciones de desarrollo privadas y públicas así como con los recursos del presupuesto participativo[34] se brinda capacitación y asistencia técnica en salud y alimentación animal, mejora del riego y de pastos que aumentan la capacidad productiva y reducen drásticamente el tiempo de engorde. Sse fomenta, además, el mejoramiento genético mediante la inseminación artificial. Con la reinversión de las ganancias se adquiere vientres de raza y equipos para elaborar productos lácteos como yogurt, manjarblanco o quesos. Las organizaciones de los productores se han fortalecido y acuden, ahora a ferias locales y regionales.

Una de las expresiones de este dinamismo es el creciente éxito de la comercialización de quesos de reconocida calidad y con marca propia en el mercado de Huanccaro en la capital regional. La creación de la Asociación Regional de Productores Agrarios del Cusco (Arpac) ha permitido la

32. Más de la mitad de los emprendimientos financiados por el Proyecto Corredor Puno-Cusco desde 2001 hasta marzo de 2007 son proyectos pecuarios. Según sus evaluaciones, gracias a ellos los campesinos han accedido a conocimientos técnicos para mejorar su producción con lo cual han mejorado la calidad de los vacunos que ofertan "disminuyendo significativamente el tiempo de engorde de los mismos (de un año o mínimo ocho meses, a tres o máximo cuatro meses), con lo cual se ha incrementado la rentabilidad de su negocio de manera apreciable".

33. Por ejemplo, la Municipalidad Distrital de Quiquijana, las municipalidades distritales de la Mancomunidad de Altiva Canas y la Municipalidad Provincial de Anta, todas ellas en la Región de Cusco, han asumido este rol. Cada experiencia está determinada por ámbitos geopolíticos distintos y arreglos institucionales particulares.

34. Los presupuestos participativos municipales han financiado obras de infraestructura para el riego en la mayoría de las comunidades.

transformación de este campo ferial, que funcionaba una o dos veces al año, en un concurrido mercado semanal de comercialización directa de productores organizados de toda la región y en torno al cual se incrementa en forma permanente tanto la oferta como la demanda.

Esta serie de acciones va de la mano de un crecimiento de la capacidad de consumo de quesos y otros productos lácteos provenientes de la ciudad de Cusco así como de la creciente demanda de leche fresca por parte de los programas públicos alimentarios como el Pronaa. Ambos fenómenos absorben la creciente oferta productiva.

Según los interlocutores entrevistados[35] que participaron, además, en las experiencias mencionadas, el impacto de todos estos cambios en la ganadería, desde los pastos hasta los sistemas de manejo e incremento de su rentabilidad, no significa que esta actividad se esté volviendo más importante que la agricultura; es considerada aún una actividad complementaria. Sin embargo, la vía ganadera está adquiriendo en Cusco gran dinamismo en gran variedad de situaciones sociales e institucionales así como de ecosistemas.

Anticipando el programa Sierra Exportadora, los avances de Cepicafe en Piura

En los años noventa, jóvenes agrónomos, originarios de los pueblos de la sierra central de Piura y egresados de la UNP, estudiaron la situación junto a agricultores cafetaleros de la sierra piurana y llegaron a la conclusión de que para dinamizar la caficultura en la zona era necesaria la organización formal de pequeños núcleos de productores de café, capaces de innovar y emprender la tecnificación productiva de las plantaciones existentes partiendo de las condiciones agroecológicas y socioeconómicas particulares de la sierra piurana. De la misma manera, había que crear una alternativa a la intermediación local. Formalizaron, entonces, la creación del Programa Integral para el Desarrollo del Café (Pidecafe), una ONG[36] que jugaría un rol crucial en la creación en marzo de 1995, y en el desarrollo inicial

35. Gerentes y técnicos municipales, promotores de ONG, directivos del Proyecto Corredor Puno-Cusco.

36. Pidecafe funcionaba desde 1991 como departamento técnico de la Federación Agraria Regional de Piura y Tumbes (Fradept).

de la Central Piurana de Cafetaleros (Cepicafe), asociación gremial de segundo nivel que actualmente combina dimensiones y funciones de gremio, empresa y ONG.

A lo largo de la última década y paulatinamente, la estrategia de Cepicafe, organización en evolución permanente, ha revolucionado las prácticas culturales y el tratamiento poscosecha de los pequeños productores cafetaleros serranos,[37] logrando exportar sin intermediación su producción a mercados especializados y exigentes, convirtiéndose, así, en un elemento referencial del desarrollo de la sierra en Piura. Actualmente Cepicafe reúne a 75 asociaciones de base, en 18 distritos que cubren toda la sierra de Piura. En total 2.500 familias miembros de las asociaciones, cultivan más de 6 mil hectáreas de café. Ha conseguido apoyo de la cooperación internacional. La necesidad de garantizar su sostenibilidad sin estos aportes, y teniendo en cuenta la fluctuación de los precios del café, la ha inducido a diversificar su producción e incursionar en otros agro negocios, principalmente panela (azúcar ecológica) y mermeladas destinadas, ambas, al mercado internacional.

Las claves principales que han mantenido y sostenido su crecimiento en producción, número de productores y asociaciones, ámbito geográfico y diversificación productiva, son: el papel preponderante de los productores, socios con alto control sobre el proceso completo de producción y exportación; la especialización en diversidad de productos ecológicos y de calidad exportables por los canales del comercio justo; la reinversión de las utilidades en el fortalecimiento institucional y material de la organización; canales de participación y de flujo de información al interior de la organización; alianzas con los gobiernos locales, con instituciones de crédito de diversa índole, con la cooperación internacional, con organizaciones y gremios similares o de ámbito nacional como la Junta Nacional del Café.[38]

37. En particular abandonando el modelo de secado tradicional en la zona, masificando el uso de las plantas de beneficio húmedo, y adoptando prácticas conformes a los requisitos de la certificación.

38. Una evaluación del desarrollo y resultados de Cepicafe y de sus especificidades en relación con otras empresas asociativas se encuentra en Remy 2005.

En los ultimos años, un numero creciente de municipalidades distritales que buscan instititucionalisar sus oficinas y programas de desarrollo local y territorial, implementan "proyectos café" y "proyectos panela" por iniciativa propia y en cooperación tecnica con Cepicafe, que por su parte, asegura la comercialización.

Las alianzas con las municipalidades se han traducido en apoyo en la contratación de equipos técnicos, construcción de viveros, adquisición de equipos para el procesamiento de la panela, el arreglo y mantenimiento de vías de comunicación para el transporte de la producción.

El éxito de la experencia ha modificado la percepción o los prejuicios que tenían las elítes económicas y politicas regionales propensos a ocultar las potencialidades del mundo serrano y rural. Frente a las ambiciones —algo inmediatistas— del Programa Sierra Exportadora, la trayectoria del proceso de organización y tecnificación subraya la complejidad y la duración del aprendizaje requerido para el acceso a mercados exigentes.

4. Diversidad de espacios territoriales rurales: provincias, distritos y mancomunidades

La sierra rural es un territorio con muchas unidades político-administrativas (distritos) con poca población. 51% de los distritos no cumple con los mínimos de población establecidos por la legislación (ver cuadro 2).[39] Las circunstancias de su creación, su diferenciación y autonomía en relación con un distrito más grande del cual se separaron, permanecen en la memoria de su población y son un elemento importante de sus identidades territoriales. Sus habitantes sienten que comparten el mismo destino, algo que favorece la construcción de una visión territorial, y sobre la base de ella la implementación de estrategias locales de desarrollo.

Sin embargo, los distritos más pequeños —en particular cuando no se benefician del canon— tienen serias limitaciones en cuanto al personal administrativo y técnico del que disponen, lo que restringe su capacidad de moviliza-

39. El Decreto Supremo 019-2003-PCM de 21 febrero de 2003, que reglamenta la Ley de Demarcación y Organización Territorial, Ley 27795 de 23 de julio de 2002, dictamina en su artículo 12 que es requisito para la creación de distritos en la sierra que su volumen poblacional sea mayor a 3.800 habitantes.

ción de actores y recursos necesaria para la transformación y diversificación productiva de su territorio. A pesar del potencial de los municipios distritales para establecer un enfoque de desarrollo rural, muchos de los distritos más pequeños carecen de los recursos profesionales, técnicos y materiales que les permitan implementar proyectos innovadores y consistentes.

Cuadro 2
Perú: distritos de sierra rural, según rango de población – 2005

Zona	< de 3.800 hab.	+ de 3.800 hab.	Total
Sierra rural Perú	433	418	851
Sierra rual Cusco	21	58	79
Sierra rural Piura	2	20	22

Porcentajes

Zona	< de 3.800 hab	+ de 3.800 hab	Total
Sierra rural Perú	51	49	100
Sierra rural Cusco	27	73	100
Sierra rural Piura	9	91	100

Fuente: Censo Nacional de Población 2005. DS. 019-2003-PCM.
Elaboración: Cedir-Cipca.

Esto nos hace pensar, tomando en cuenta la importancia de las economías de escala, en otro ámbito de gobierno rural: la municipalidad provincial. Para muchos analistas el territorio provincial, espacio intermedio entre el distrito, en donde predominan relaciones de proximidad; y la región, reino de relaciones despersonalizadas y mediadas, sería un ámbito privilegiado para planificar y promover acciones de desarrollo. Sin embargo los gobiernos provinciales no parecen tener aún —más allá del proceso electoral— capacidad consistente de integración y de articulación de los distritos que los conforman.

Varios factores se combinan. El artículo 191 de la Constitución de 1993, al otorgar categoría de gobierno local a las municipalidades, provinciales y distritales, reconoce simultáneamente la existencia de un tercer nivel de gobierno, al lado del nivel nacional y del ámbito regional así como la coexistencia de dos tipos de municipalidades. No establece, sin embargo, una jerarquía: ambas tienen competencias iguales (artículo 192), desapareciendo en el marco constitucional la preeminencia de las provinciales sobre las distritales.

Es cierto que, luego, la LOM 27972 estableció un conjunto de competencias exclusivas para las municipalidades provinciales. No obstante, la mayoría no afecta el desempeño de las municipalidades distritales rurales, o se ejercen de manera muy flexible.[40] Además la misma LOM ha suprimido las asambleas provinciales de alcaldes que eran un espacio importante de coordinación e integración territorial.[41] En las condiciones actuales las posibilidades de intervención de los alcaldes provinciales en el ámbito distrital son muy restringidas, salvo cuando existen afinidades o alianzas políticas entre las autoridades de estos dos tipos de municipalidades.

Por otra parte, el D.L. 776 que crea Foncomun, al incrementar significativamente las transferencias a las municipalidades distritales disminuyó considerablemente la dependencia presupuestal para sus inversiones de estas en relación con las provinciales.

Por último, en la práctica y en la mayoría de los casos, el proceso del presupuesto participativo provincial se restringe al distrito capital, sin articularse con el resto de municipalidades distritales. Muy a menudo es en forma separada de dicho proceso que se reparte entre los distritos, equitativamente o no, el 20% de Foncomun, destinado al ámbito interdistrital (D.S. 06-94-EF). Esto da pie, en muchos casos, que se realicen proyectos muy localistas que no tienen el carácter de proyectos de envergadura provincial estipulados en el instructivo del MEF (ver recuadro 2).

No sólo cada caso es diferente, sino que en muchas provincias cada año es diferente. Los acuerdos se toman en función a coyunturas; no hay reglas claras. Además es difícil construir una visión compartida a escala provincial.[42]

40. Las principales competencias exclusivas de las municipalidades provinciales que afectan la autonomía de las municipalidades distritales se ejercen en materia tributaria (Art. 40 de la LOM), la regulación del transporte público (Art.81), la titulación de los asentamientos humanos (Art. 79) y la creación de municipalidades de centros poblados (Art. 128).

41. En algunos casos, por ejemplo en Quispicanchis en Cusco, y en Morropón en Piura, las asambleas provinciales de alcaldes han sido restablecidas por iniciativa de los alcaldes provinciales.

42. "La provincia (de Quispicanchis) tiene 12 distritos, sus distritos en diferentes pisos ecológicos, cada distrito tiene una manera diferente de producir y de vivir, por lo que construir una visión integral para la provincia es un poco difícil aunque no imposible.

Recuadro 2

Cusco: Diversidad de situaciones en la asignación de inversiones interdistritales a escala provincial

- En la provincia de Quispicanchis, en 2007 y en los años anteriores, la parte del presupuesto provincial correspondiente a proyectos interdistritales se redistribuyó entre los distritos. Cada uno recibió el mismo monto al margen del tamaño de su población. El hecho que los pequeños tengan menos recursos "justificaría" —según el alcalde— el reparto equitativo. En otros términos, la asignación provincial es redistribuida; no se destina a obras de carácter interdistrital.
- En el PP en Calca de 2005 para 2006 solamente participaron algunos distritos. Se consideró que no convenía repartir la parte provincial del Foncomun entre los nueve distritos, sino ejecutar proyectos en unas zonas y plantear proyectos a desarrollar en otras, en los años siguientes. Como decía un alcalde "se aplicó la metodología del pandero; este año aquí otro allá".
- En 2007, en esta misma provincia, todos los alcaldes se pusieron de acuerdo sobre la necesidad de integrar mejor el territorio provincial. En consecuencia se priorizó la carretera Calca-Yanatile; quedando sólo un pequeño porcentaje para la redistribución a las otras municipalidades.

Esta y muchas otras razones explican cómo en el mundo rural las municipalidades provinciales tienden a actuar como la municipalidad del distrito capital y no del conjunto de la provincia,[43] invalidando sus posibilidades de actuar como bisagra entre lo distrital y lo regional. Ello invita a reflexionar acerca de si debería ser la municipalidad provincial rural rediseñada, la unidad base de gestión del desarrollo en estos ámbitos (ver recuadro 3). Cambiar esta situación implicaría reestructurar las atribuciones y el funcionamiento de las municipalidades provinciales en el mundo rural. Una de las opciones posibles podría ser crear una municipalidad distrital para el distrito capital de la provincia.

Hoy estamos promoviendo a partir de la Asociación de las Municipalidades de la Provincia de Quispicanchis, la construcción de una visión única para toda la provincia. Es un desafío no sólo para la institución sino para todos los gobiernos locales". Entrevista de Heber Molina (Ccaijo) por Marlene Castillo el 5 de octubre de 2007.

43. Un testimonio, entre otros: "Siento que las autoridades provinciales no han asumido en serio su rol provincial sino que se han circunscrito a la capital del distrito. Van a los distritos para ofrecer un par de obras, pero sin considerar el proceso de desarrollo provincial. Yo no veo en Juli un proyecto de desarrollo provincial, sólo un par de carreteras por ahí". (Juan Casazola, director Caritas Juli-Puno), citado por Torres 2006: 25.

Recuadro 3

Los dilemas del desarrollo territorial local, *pros y contras*

	Distrito	Provincia	
+	Mejor representación de la sociedad civil en los presupuestos participativos.	Escasez de organizaciones de rango provincial.	-
-	En pequeños distritos debilidad de la gestión gerencial.	Mejor plana de funcionarios y técnicos.	+
+	Mejor integración territorial.	Existen distritos mejor vinculados con provincias vecinas.[44]	-
+	Mayor presencia y eficiencia de "aliados": ONG y organismos de cooperación.	Mejor posibilidad de coordinación de los servicios sectoriales estatales.	+
+	Mayor coordinación con distritos vecinos.	Mayor conexión con el gobierno regional.	+

Al mismo tiempo, y no es contradictorio con lo que antecede, las capitales provinciales son sedes de instancias sectoriales del Estado de mayor rango, justicia, salud, educación, policía, etcétera, proveedores de una gama de servicios especializados, atractivo que es uno de los ingredientes de la ambición latente de los distritos más importantes de ser elevados a la categoría de provincia.

Asociaciones interdistritales de municipalidades rurales y rearticulación territorial

Hasta hace poco prevalecía en el mundo rural una dinámica recurrente de entropía y de creación de nuevos distritos. En la actualidad, nos encontramos frente a un fenómeno nuevo de rearticulación y/o integración de territorios locales. En Piura y Cusco, al igual que en otras regiones de la sierra del país, las municipalidades rurales se están asociando voluntariamente para gestionar territorios colindantes, enfrentar en forma conjunta problemas compartidos, aprovechar en una escala mayor potencialidades

44. Torres (2006) y Prodes (2007) examinan —bajo enfoques distintos— el problema del fraccionamiento territorial de las provincias.

comunes y emprender proyectos productivos estratégicos. En varios casos las mancomunidades asocian distritos que pertenecen a diferentes provincias, una evidencia entre otras de que las redes sociales y los flujos económicos transcienden las demarcaciones político-administrativas.

La dinámica de subdivisión de la demarcación territorial expresaba una estrategia de las poblaciones involucradas y de sus representantes para acercar al Estado y a sus políticas públicas; provocar y promover su presencia a pequeña escala, en particular bajo la forma de escuelas y puestos de salud. Ahora, en el marco de la descentralización y con la incorporación de nuevas funciones a su gestión, las municipalidades rurales perciben el interés de asociarse en espacios intermedios por encima del distrito, que resulta ser un espacio pequeño para políticas de desarrollo de gran calado.

Estamos ante dinámicas de trabajo coordinado que, en forma incipiente y según modalidades diversas, contribuyen a construir, de abajo hacia arriba, nuevos espacios territoriales. A través de estas asociaciones, las municipalidades esperan fortalecer su representación y aptitud para incidir en los centros de decisión política e incrementar, de la misma forma, sus capacidades de propuesta y negociación con los gobiernos regionales y agencias de cooperación.

Las mancomunidades de Piura

El asociativismo mancomunado es un fenomeno reciente en Piura pero ya está afectando la mayor parte del territorio serrano. En los tres últimos años (2005, 2006, 2007) se conformaron tres mancomunidades[45] que en conjunto reúnen a 16 distritos de los 22 que conforman la área andina y en los cuales residen 171.473 personas, o sea, 58,3% de la población serrana.[46] Si bien se crearon de manera independiente, el desempeño de la Red de Municipalidades Rurales de Piura (Remurpi), filial regional de la Red de

45. "Mancomunidad de los distritos de las sub cuencas de los ríos Bigote y Serrán", "Mancomunidad Señor Cautivo de Ayabaca", "Mancomunidad Corredor Andino Central".

46. Involucran también a cuatro distritos de pie de sierra con una población de 39.732 habitantes.

Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe), ha sido, en los tres casos, un importante elemento motivador (ver recuadro 4).

Recuadro 4
Las tres mancomunidades de la sierra de Piura

	Mancomunidad Serrán y Bigote	Mancomunidad Señor Cautivo de Ayabaca	Mancomunidad Andino Central
Fecha de creación	Agosto 2005	2006	Junio 2007
Número de distritos y provincia de pertenencia	4 de Morropón y 3 de Huancabamba	6 de Ayabaca	5 de Morropón y 2 de Ayabaca
Distritos de la costa	3 de los 7	Ninguno de los 7	1 de los 7
Población	58.815	66.550	95.680

Manejan un enfoque de corredor, y en dos casos se incluye, parcialmente, un enfoque de subcuencas.[47] Estos corredores articulan a la sierra y la costa, creando acceso a una red urbana regional. Dos de ellas se han asociado, también, con distritos colindantes que pertenecen a diferentes provincias. Estas mancomunidades son fruto de un proceso. Catalizan cooperaciones previas entre municipalidades vecinas, sobre todo para el mejoramiento de la articulación vial.

Los alcaldes de la *mancomunidad de los distritos de las sub cuencas de los ríos Bigote y Serrán* han constituido una junta directiva que se reúne cada mes y comparte un enfoque de cuencas y corredor económico. Una de las primeras decisiones fue firmar un convenio de cooperación entrelas municipalidades para la prestación común de servicios con los parques de maquinaria pesada. Otras actividades fueron la construcción de infraestructuras de riego más allá del espacio distrital, la elaboración de un estudio para construir una carretera de enlace cuya realización es responsabilidad de la región y la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la mancomunidad cofinanciado por los distritos e instituciones de desarrollo.[48] En cuanto a la educación, se ha logrado convencer al Proyecto de Mejora-

47. Ríos La Gallega, Bigote y Serrán, afluentes del río Piura.

48. S/. 7.000 han aportado cada una de las siete municipalidades de la mancomunidad. El Fondo Perú Alemania aportó S/. 130.000, y el resto las ONG hasta llegar a un total de S/. 290.000. El Plan de Ordenamiento Territorial se ha realizado en alianza con Care, el Centro de de Investigación, Documentación, Educación, Asesoramiento y Servicios

miento de la Educación Básica de Piura (Promeb), institución auspiciada por la cooperación canadiense, que extienda su campo de acción, inicialmente limitado exclusivamente a uno de los distritos, a todo el territorio de la mancomunidad. Se trata de un programa para mejorar la educación básica, que contempla procesos de estimulación y la instalación de ludotecas.

El fortalecimiento del cultivo del cacao en el ámbito de la mancomunidad ha sido la principal actividad que se ha sostenido en el tiempo con el apoyo del conjunto de municipalidades. Esto ha permitido pasar de un sistema artesanal de cultivo de cacao, a un sistema tecnificado así como contar con un centro de acopio en San Juan de Bigote. Aunque todavía a pequeña escala, la comercialización llega al mercado internacional a través de Cepicafe. Se ha buscado promover otras cadenas productivas de cultivos como café, panela granulada, menestras, frutales. Los esfuerzos y los logros sin embargo han sido pequeños y no han comprometido al conjunto de distritos.

La visión de desarrollo económico de la *Mancomunidad Señor Cautivo de Ayabaca* se basa en una apuesta por la agricultura, ganadería y turismo.[49] Para el desarrollo turístico ha elaborado una propuesta para crear un gran circuito de turismo alternativo ecológico que incluye los restos arqueológicos de Aypate; la Iglesia del Señor Cautivo de Ayabaca, importante centro de peregrinación; y el bosque de neblina. Esta apuesta turística es apoyada por el gobierno regional y la cooperación internacional. En torno al medio ambiente también hay iniciativas de desarrollo en alianza con el proyecto Páramo Andino y Ecobona.[50] Se han elaborado normas comunales y de gobierno local, como políticas para conservar los recursos natu-

(Ideas), el Instituto de Gestión de Cuencas Hidrográficas (Igch) y el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Cooperación Alemana (Pdrs/GTZ). La alianza de las ONG contrató a un coordinador. La población participó por medio de talleres. Los técnicos de las municipalidades participaron y se empoderaron en este proceso.

49. Entrevista a Deyber Flores, teniente alcalde de la Municipalidad Provincial de Ayabaca, el 31 de diciembre de 2007.

50. Proyecto Páramo Andino: proyecto "Conservación de la diversidad en los Páramos de los Andes del Norte y Centrales", financiado por el Fondo Global para el Medioambiente (GEF) a través del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) y ejecutado por el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (Condesan) junto a agencias nacionales de Perú. Ecobona: Programa Regional para la Gestión Social de Ecosistemas Forestales Andinos, financiado por Cosude y ejecutado por Intercooperation.

rales, especialmente los bosques de neblina y los páramos, ecosistemas estratégicos para la cuenca y la región.

La junta directiva está compuesta por los alcaldes distritales, que conforman lo que denominan carril político.[51] Cada municipalidad asigna un profesional a trabajar en lo referente a la mancomunidad. Hay, también, un equipo técnico de asesoramiento integrado por las ONG, éste sería el carril técnico. Se creó, además, un comité de la mancomunidad integrado por representantes de la sociedad civil, el carril social. Estos tres carriles funcionan de manera interconectada y están en constante retroalimentación.

El *corredor andino* central fue considerado, en marco del proceso de descentralización de los años ochenta, una microrregión. Se trató de una iniciativa del Gobierno Central, la implosión de gobernabilidad de finales de los años ochenta y el cambio de rumbo de los años noventa dejaron sin valor aquel primer intento de configurar el corredor andino central como "espacio de planificación y administración del desarrollo". A pesar de ello permanece en la memoria de las autoridades.

Entre estos distritos existe una identidad común de pertenencia. Sus alcaldes han realizado acciones políticas conjuntas de carácter puntual. El tratamiento de la cuestión vial y electrificación les han unido más de una vez. Aprovechando el marco de acción que les abre el proceso de descentralización así como el apoyo y aliento de Remurpi y de ONG afines, estos alcaldes distritales impulsan, desde una perspectiva de mancomunidad, el corredor andino central como unidad de desarrollo. Pretenden convertir las colaboraciones intermitentes en un vínculo permanente. Son conscientes de que existen problemas comunes que no pueden afrontar efectivamente de forma individual. Saben que es necesario unir esfuerzos para aprovechar las potencialidades complementarias, como la diversidad de pisos ecológicos.

51. Entrevista a Ana Luisa Mendoza del Proyecto Catamayo Chira, el 10 de agosto de 2007.

El 2007 ha significado la construcción del aparato institucional de las mancomunidades[52] y las dos actividades principales han sido la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la subcuenca La Gallega, realizado con el apoyo del Pdrs/GTZ y el Fondo Contravalor Perú-Alemania; y el fortalecimiento de los gobiernos locales y la sociedad civil para la gestión mancomunada del corredor andino central, con el apoyo de Cipca y Oxfam. Para el trabajo relacionado con la promoción del desarrollo económico no parten de cero. En los últimos años se han desarrollado experiencias a escala distrital, que habría que elevar a un nivel interdistrital con una visión del territorio más amplia. Se trata de experiencias de asociativismo de productores que les ha permitido una mayor y mejor inclusión en el mercado. También todos los distritos de la mancomunidad tienen experiencias consistentes de gestión participativa. Asimismo cada una de las siete municipalidades cuenta con oficinas de promoción del desarrollo económico.

Estas tres mancomunidades manejan discursos muy afines a la visión de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (Endr),[53] y tienen propuestas alentadoras: promover el desarrollo rural sostenible, fortalecer capacidades institucionales, reforzar la articulación de lo rural y de lo urbano, estimular el crecimiento de la producción y productividad local, propiciar el desarrollo humano y el ejercicio de la ciudadanía, etcétera. Se han constituido en plataformas para captar recursos de la cooperación internacional que permiten nuevas herramientas de gestión, como planes de ordenamiento territorial mancomunales. No obstante, no se ha estabilizado todavía una estructura de participación de la sociedad civil. Sería prematuro, en esta etapa, afirmar que las poblaciones de los respectivos territorios distritales se están integrando.

52. La estructura orgánica de la mancomunidad está formada por una Asamblea General, en donde cada municipalidad es representada por su alcalde o representante municipal. Cuenta con un comité consultivo (ONG, Remurpi); una junta directiva conformada por un presidente, un coordinador de desarrollo económico y recursos naturales; un coordinador de desarrollo social; y por una secretaría técnica de apoyo.

53. Trivelli (2006) insiste sobre el carácter estratégico de difundir y debatir la Endr (DS 065-2004-PCM) y articular sus lineamientos con los proyectos y programas que operan en el medio rural.

Queda pendiente consolidar su funcionamiento, y establecer mecanismos que garanticen el compromiso de las municipalidades para financiar la secretaría técnica y los gastos corrientes de la mancomunidad de forma permanente, y no depender exclusivamente del apoyo externo.

Mancomunidades en Cusco

A diferencia de la sierra de Piura en donde la perspectiva de dinamizar micro corredores de acceso a la faja costera introducía una cierta uniformidad de criterios en la conformación de mancomunidades, el asociativismo mancomunado en Cusco se estructura según una pluralidad de modelos.[54]

La experiencia más consolidada, con diez años de vida, es la Asociación de Municipalidades para la Concertación Interdistrital de Desarrollo del Valle Sur del Cusco (CID Valle Sur).[55] Esta reúne distritos urbanos y rurales de las provincias de Cusco y de Quispicanchis y se beneficia desde sus orígenes del asesoramiento y acompañamiento del Centro Guamán Poma. Por su carácter "agro-urbano" (Quedena y otros 1994) es un caso atípico; pero su duración muestra que los recambios de autoridades políticas vinculados al ciclo electoral no afectaron su sostenibilidad. Desde 1996 el CID implementa el Plan Integral de Desarrollo del Valle Sur (Pides). Es un proceso de planificación participativa continua que constituye espacios de concertación y participación para realizar diagnósticos y planes de solución a los problemas comunes. Tiene tres ejes: economía; sociedad y cultura; y físico ambiental.

Dentro del eje económico las principales acciones son la promoción de la producción agroecológica articulada a las demandas del mercado; la transformación y comercialización de los productos agropecuarios; la explotación de los recursos mineros no metálicos y forestales, inventario de

54. Un caso específico es la creación en 2007 de una mancomunidad interprovincial formada por las municipalidades provinciales de Urubamba, Calca y Anta. Es el fruto de una alianza política entre los alcaldes quienes se proponen una acción de incidencia. No buscan, por el momento, crear una instancia participativa más, sino disponer de una herramienta de gobierno que les permita obtener resultados tangibles de gran envergadura para los territorios asociados. Sus cuatro ejes de trabajo son: desarrollo vial, turismo, desarrollo agrícola y saneamiento.

55. En sus inicios, 1996, se denominó solamente Comité Interdistrital de Desarrollo y formaba parte de San Jerónimo y Saylla de la provincia de Cusco; y Oropesa y Lucre de la provincia de Quispicanchis.

recursos naturales y definición de zonas intangibles; capacitación en gestión de recursos naturales; las empresas y microempresas generadoras de empleo e ingresos económicos. Por otra parte, busca también dinamizar la actividad turística, gastronómica recreativa y cultural, para lo cual han creado una red de empresarios en gastronomía que ha logrado posicionarse en el mercado local. Una actividad importante es el Festivalle, un espacio anual de difusión y socialización de experiencias locales y de cultura del Valle Sur.

Recuadro 5
Participantes en el CID-Valle Sur

Actores del Estado	Instituciones de la sociedad civil
- Municipalidades distritales. - Instituciones públicas. - Ministerio de Salud y centros de salud. - Ministerio de Agricultura: Dirección de Aguas, Programa Especial de Titulaciones de Tierras (Pett), Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), Agencia Agraria Cusco. - Policía Nacional del Perú y Policía Ecológica. - Gobernaturas de distritos. - Ministerio de Educación: centros educativos.	- Organizaciones campesinas: comunidades, regantes, productores. - Organizaciones vecinales. - Organizaciones femeninas: clubes de madres, comités vaso de leche, productoras y la Central de Mujeres de San Jerónimo. - Organizaciones juveniles: deportivas, culturales, grupo parroquial. - Organizaciones productivas y de comercio e industria. - Partidos y movimientos políticos. - Iglesia, universidad, ONG y otros.

Es según otra lógica que se ha constituido una serie de mancomunidades altoandinas en Cusco y Apurímac: seleccionar en una determinada zona una apuesta productiva específica implementada en el ámbito distrital y lograr que un grupo de alcaldes de municipalidades colindantes la adopten (ver recuadro 6).

Recuadro 6

Cooperación y mancomunidades en Cusco y Apurímac

Cinco mancomunidades, abarcando, en total, 24 municipalidades, se han conformado para una gestión sostenible de sus recursos naturales a partir de la experiencia de los proyectos concertados interdistritales entre estas municipalidades y Masal, un proyecto que asocia el Minag y la cooperación suiza (Cosude).

- Corredor Choquequirao-Ampay y Valle del Pacha-chaka en la provincia de Abancay.
- Hermanos Ayar (Paruro), Apu Ausagante (Quispicanchis) y Altiva Canas (Canas) en Cusco.

Cada una de ellas cuenta con un *pool* de técnicos financiado por las municipalidades y ha priorizado un eje productivo y comercial: cadena productiva de lácteos en Altiva Canas; frijol, frutales, miel de abeja en Pacha-chaka; ganadería y pasto en Apu Ausagante; turismo en Choquequirao-Ampay; crianza y apicultura en Hermanos Ayar.

Las nuevas asociaciones se basan en la réplica a escala interdistrital de un modelo de proyecto concertado distrital implementado entre 2002 y 2005 con el apoyo del proyecto Masal y que tenía como propósito promover el liderazgo municipal en la implementación de acciones de desarrollo local en torno a un determinado eje estratégico. Los proyectos concertados interdistritales marcan dos objetivos. Por un lado, impulsar y fortalecer la gestión de las mancomunidades; y por el otro, implementar las acciones de promoción del desarrollo productivo en el ámbito de la mancomunidad.

En cada una de estas se crea, para la gestión de los proyectos desde mancomunidades, un espacio de concertación que incorpora a entidades públicas y privadas,[56] así como a las organizaciones campesinas en un mismo proyecto liderado por el conjunto de municipalidades.[57] Sus gastos se

56. En el caso de la Mancomunidad Altiva Canas participan como "aliados" representantes de la Dirección Regional de Agricultura Cusco (Drac-Minag), y de Masal, Solaris, Kausay, Mosoq Tarpuy y Caritas Sicuani.

57. Los alcaldes distritales forman el Consejo Directivo de la mancomunidad, que se reúne cada dos meses. La siguiente instancia es el comité de gestión del proyecto concertado interdistrital, conformado por representantes de las municipalidades, representes de organizaciones de jóvenes, de organizaciones de mujeres y de organizaciones de productores. Un coordinador del proyecto concertado interdistrital se encarga de poner en marcha las decisiones en los distritos.

financian por el conjunto de municipalidades y instituciones aliados (ver cuadros 3 y 4).

A pesar de que el cambio de alcaldes tras las elecciones de 2006 supuso un estancamiento en el trabajo de la mancomunidad, las nuevas autoridades no tardaron en asumirlo aunque no en la misma medida.

Cuadro 3.
Presupuesto Proyecto Concertado Interdistrital Altiva Canas
(abril 2006-abril 2007)

Municipalidades socias	Organizaciones de ganaderos	Entidades públicas	ONG	Masal	Total US$
46.386	7.728	53.560	11.670	28.700	148.044
31,33%	5,22%	36,18%	7,88%	19,39%	100%

Fuente: Proyecto Concertado Interdistrital Altiva Canas.
Elaboración: CIPCA, Cuadro 3.

Cuadro 4.
Población y extensión de los distritos de la Mancomunidad Altiva Canas

Distritos	Langui	Layo	Kunturkanki	Checca	Quehue	TOTAL
Población 2005	3.032	6.822	6.256	6.490	3.544	26.144
Área hectáreas	17.216	42.707	39.254	50.695	14.786	164.658

Fuente: Proyecto Concertado Interdistrital Altiva Canas.
Elaboración: Cipca.

Todas las mancomunidades nacen para potenciar sus recursos y resolver problemas comunes, beneficiándose de una economía de escala. Esto no implica que los motores internos que estimulan su funcionamiento sean idénticos. En el caso de la más antigua, Valle Sur, se trata de avanzar metódicamente, con una perspectiva a largo plazo, para alcanzar los objetivos de una planificación estratégica participativa elaborada a partir de una visión compartida del territorio. Al contrario, es el pragmatismo metodológico que predomina en la creación de las cinco mancomunidades asesoradas por Masal: hacer adoptar y replicar a escala interdistrital, por un grupo de alcaldes de municipalidades colindantes, una apuesta productiva piloto ya implementada en uno de los distritos. En los dos casos hay innovación institucional y reglas escritas y no escritas que perduran a pesar de los vaivenes del ciclo político.

Prospectiva

Las nuevas mancomunidades interdistritales nacen de la voluntad política de los alcaldes. Esta estructura de integración horizontal les permite mantener sus atribuciones y su cuota de poder sin subordinarse a otra autoridad política de rango superior, lo que sucedería si promovieran la fusión entre distritos.[58] Los entes ejecutores son los distritos. Ahora, no son un nuevo nivel de gobierno, respetan las instancias municipales, no emiten ordenanzas. No son por sí mismos una comunidad política.[59]

Incrementan, también, la capacidad de negociación de sus integrantes con la región, las ONG y organismos de cooperación internacional. Las mancomunidades han demostrado una alta capacidad de forjar alianzas estratégicas plurales. Por cierto, este proceso tiene, por el momento, un carácter instrumental y funcional. Un largo camino ha de recorrerse para

Recuadro 7
Mancomunidades en Piura y Cusco

Piura	Cusco
Controlan el territorio colindante con el espacio costeño.	Dispersas.
Enfoque de corredor.	Priorizan ejes productivos interdistritales.
Fortalecen y formalizan relaciones de cooperación interdistrital preexistentes.	Implementan una estrategia común para aprovechar economías de escala.
Financiación de su secretaría técnica en función del apoyo de ONG a proyectos concretos.	Autofinancian su secretaría técnica.
Incipiente participación de la sociedad civil.	Representantes de la sociedad civil integrados a las instancias directivas.

58. En mayo de 2007 se promulgó la Ley 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales.

59. Con la recientemente promulgada Ley de Mancomunidad Municipal (29 de mayo de 2007), todavía no reglamentada (enero de 2009), a diferencia de la situación actual, las mancomunidades podrán comprometer los recursos correspondientes a Foncomun y a canon, sobrecanon, y regalías para financiar o cofinanciar los proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal.

que demuestre su capacidad de integración territorial, recomponiendo territorios que tengan una identidad propia.

Sin embargo, los límites de esta dinámica de construcción de nuevos espacios territoriales —en primer lugar la gran diversidad de situaciones que oculta (ver recuadro 7)— no tienen que cuestionar la realidad de una transformación profunda de las prácticas gubernamentales locales.

5. La escasa integración de la gestión pública entre los tres niveles de gobierno subnacionales

El proceso de descentralización ha transformado las relaciones entre centro y periferia. Sin embargo la intensificación de la desconcentración de los servicios del Estado, la transferencia de sus atribuciones a gobiernos subnacionales y el cambio gradual de centro de gravedad de las políticas públicas no bastan para establecer un nuevo orden territorial. Se necesita por un lado un cambio en la mirada del centro, es decir de la burocracia y de las organizaciones partidarias, para repensar la regulación del espacio y del territorio. Por el otro, una articulación mucho más fluida y una mejor integración entre territorios de diferente escala, regiones, provincias, distritos que pertenezcan a una misma esfera en donde se crucen intereses políticos y económicos, tecnócratas y expertos, y lógicas sectoriales.

Por el momento predomina una desarticulación en lo político administrativo entre lo local y lo regional, como si se tratase de territorios estancos. Este punto es particularmente sensible en lo que concierne a las acciones de desarrollo rural impulsadas desde abajo, el municipio; y las políticas de desarrollo territorial implementadas desde arriba, la región. En el ámbto distrital, donde las poblaciones son eminentemente rurales, queda bien establecido que, ahora, los municipios tienen una clara apuesta por el desarrollo rural. Lo mismo se puede decir de las provincias. La situación es bien diferente a escala regional en donde falta una mirada más estratégica hacia el desarrollo rural.

Las herramientas participativas de la descentralización presuponen que tanto los planes de desarrollo concertado (PDC), que sobre la base de los

saberes de la sociedad civil, proponen visiones de desarrollo y objetivos estratégicos, como los presupuestos participativos del distrito, la provincia y la región, deben estar articulados para que guarden coherencia entre ellos y se retroalimenten entre sí.

Sin embargo, en los casos estudiados, los procesos no se realizan conforme al modelo normativo. Por razones prácticas las provincias rurales de la sierra no se encuentran en condiciones de cumplir la disposición del artículo 97 de la Ley Orgánica de Municipalidades, según la cual el CCL provincial coordina, concerta y propone un PDC municipal provincial[60] sobre la base de los PDC distritales. Estos son elaborados en forma independiente, a menudo posteriormente al PDC provincial, y, además, con metodologías *sui generis* y sin criterios uniformes, lo que dificulta su compaginación e integración a otra escala. No se lleva a cabo, por lo tanto, el movimiento armónico de integración secuencial —previsto por ley— de abajo hacia arriba, del PDC distrital al PDC provincial y del PDC provincial al PDC regional.

El problema de la débil articulación entre los niveles subnacionales de gobierno se repite y se agudiza en torno a la supuesta sincronización entre los diferentes procesos de presupuesto participativo que debería permitir la retroalimentación de los procesos tanto del distrito a la provincia como de la provincia a la región, conforme al principio de subsidiaridad que establece que los gobiernos regionales invierten en proyectos de impacto regional, las municipalidades provinciales, en proyectos de impacto provincial o interdistrital y los distritos en proyectos de interés vecinal.

En realidad, tanto la complejidad de los procesos como la premura del tiempo para respetar los plazos establecidos por el MEF impiden que en la práctica, y tal como lo presupone su instructivo, los procesos se inicien y culminen primero en los distritos, luego en las provincias y después en la región. Hasta ahora se realizan simultáneamente.

En Cusco, el alcalde provincial de Quispicanchis señala que como tal participa en el PP regional; pero que éste no está articulado a los PP provin-

60. Luego de ser aprobado se eleva al CCR para integrarse al PDC regional.

ciales. La falta de vinculación orgánica causa que el presupuesto regional no tome en cuenta los proyectos priorizados por las provincias. En 2007, el proceso del PP regional en Cusco ya había culminado; mientras que en las provincias y distritos estaban todavía a la mitad, los proyectos derivados al ámbito regional no pudieron ser considerados.

En Piura, una innovación interesante fue la realización en la zona andina en junio de 2007 fueron tres talleres descentralizados que congregaron a instituciones de la sociedad civil, funcionarios municipales, así como, alcaldes y regidores de los gobiernos locales. El objetivo de estos talleres convocados por el Gobierno Regional fue que los participantes identifiquen las prioridades de inversión en la sierra y qué tomar en cuenta en la elaboración del presupuesto participativo regional del año fiscal 2008. Resultó ser, además, una excelente oportunidad para que los participantes intercambien y reflexionen en torno a sus problemas más allá de los límites de su jurisdicción.

Las propuestas consensuadas en esa oportunidad son insumos valiosos para fomentar y fortalecer la articulación estratégica y programática regional-local. Dibujan una imagen referencial y pluridimensional de las oportunidades a tomar en cuenta para programar acciones en favor del desarrollo rural en la sierra. Sin embargo, esta imagen efímera se diluye en los procedimientos de la planificación estratégica regional. En la formalización de los acuerdos en la sesión ordinaria del CCR, el reducido número de propuestas calificadas por los grupos de trabajo de la zona andina incluidas en el presupuesto muestra que el problema es el desencuentro entre las prioridades del desarrollo rural definida por sus actores y las que se tomaron en cuenta a escala regional.

Hay por supuesto otras y múltiples coordinaciones y articulaciones político-administrativas entre el ámbito local y regional. Pero los mecanismos implementados por el proceso de descentralización para impulsar un movimiento ascendente y descendente entre estas dos instancias territoriales revelan tener un impacto poco relevante. Los mecanismos y herramientas de gestión concertada que funcionan de manera aceptable en el ámbito local, más que todo en los distritos rurales, tienden a ser inoperantes a escala regional.

Los caminos de la coordinación inter-niveles tienden, por lo tanto, a transitar fuera de las reglas establecidas por el sistema: los alcaldes mantienen negociaciones informales con el presidente regional fuera de los talleres de concertación para que incorpore en el presupuesto regional y en forma discrecional proyectos de carácter local. Es habitual, también, que el presidente regional, para cumplir con sus compromisos electorales o para conseguir lealtades realice obras de impacto local sin previa coordinación con los alcaldes dado que, en su mayoría, no pertenecen a la misma familia política.[61]

La creación de una instancia de coordinación intergubernamental entre municipalidades rurales, provinciales y gobiernos regionales sería un paso importante para solucionar la contradicción entre la demanda colectiva de los actores del desarrollo rural territorial (desde abajo) y las propuestas de fomento al desarrollo (desde arriba). Permitiría construir una visión compartida del desarrollo rural en territorios que se superponen en la perspectiva de articular recursos, capacidades y propuestas de los tres niveles de gobierno. Podría ser el soporte del planeamiento estratégico y de la ejecución de obras y acciones de impacto subregional y regional.

6. A modo de balance

La descentralización se presenta como una oportunidad para el desarrollo rural en la sierra, en la medida en que permite el desarrollo de nuevas estrategias y políticas desde múltiples gobiernos descentralizados, cercanos a las particularidades de sus poblaciones y territorios; en vez de adoptar propuestas definidas desde fuera. La asignación colectiva de recursos de inversión crecientes es una innovación importante. Crea un espacio de encuentro entre la demanda de la sociedad civil local y la oferta de las autoridades de estas comunidades políticas y territoriales.

Los inicios fueron difíciles y mostraron limitaciones sustanciales en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnicos para liderar y conducir los procesos, así como de los actores de la sociedad

61. Es el caso del 70% de las 79 municipalidades rurales de Cusco. En Piura, sólo dos de los 22 alcaldes de la sierra se presentaron bajo el nombre del partido aprista, ganador de las elecciones regionales de 2006 con 24,8% de los votos válidos.

civil para participar. La capacidad de los gobiernos locales, sobre todo los más pequeños tiende a ser restringida en las áreas rurales. La mayoría no tiene las habilidades administrativas requeridas y no están familiarizados con los nuevos procedimientos que emanan del gobierno central. Sus habilidades para diseñar, hacer seguimientos y evaluar los proyectos de inversión de corto plazo son generalmente deficientes. Tienen, además, escasa información sobre su entorno económico y político, lo que limita su capacidad de diseñar estrategias económicas locales de largo plazo.

Por todas estas razones, el fortalecimiento institucional de las municipalidades rurales debió —y debería— ser un componente central de la descentralización en curso. Frente a esta ausencia, los procesos participativos en los distritos rurales de la sierra presuponen, en muchos casos, que un actor externo, sea una ONG o un consultor contratado brinde capacitación, apoyo y asesoramiento metodológico lo que no es siempre posible.

A pesar de estas limitaciones, la repetición cíclica del proceso va a la par con su consolidación e institucionalización. El proceso se potencia en tanto las decisiones se logran concretar porque cuentan con recursos significativos. En numerosos casos se ha ampliado la oferta participativa, más allá de la asignación de los recursos disponibles para el plan de inversión anual, extendiéndose a los diferentes campos de acción municipal, a través de la constitución de comisiones municipales ampliadas o de comités de desarrollo distrital.

El impacto de la experiencia radica en que las autoridades locales están asumiendo el proceso de presupuesto participativo, no sólo como un mandato legal y/o instrumento técnico con normas, metodologías y reglas, sino como una oportunidad política para concertar con la población las prioridades del desarrollo local. Ello significa adoptar un enfoque territorial que identifique o ubique potencialidades y, al mismo tiempo, rompa con la forma de gestión vigente: una acción concentrada en la zona urbana del distrito, una acción no orientada al desarrollo que no vislumbraba acuerdos con la población.

Sin embargo no es más que un punto de partida. Adoptar un enfoque de desarrollo territorial implica implementar un abanico de líneas de acción.

Fortalecer el tejido organizacional del territorio. Facilitar alianzas productivas para una gama de productos agrícolas. Fomentar la productividad y el empleo a través de actividades como el comercio, la pequeña industria de transformación, la artesanía, el turismo. Mejorar la red vial y la articulación y comunicación entre centros poblados y ciudades intermedias. Vigilar y asumir problemas ambientales. En la mayoría de los casos, avanzar en esta dirección implica establecer alianzas estratégicas y convenios con instancias de cooperación públicas y privadas.

Los dos principales rubros de inversión de los municipios rurales de la sierra se refieren al acondicionamiento productivo del territorio mediante infraestructuras de las que la sierra carece —en contraste con los valles agroindustriales de la costa— a causa de un déficit histórico de inversiones públicas: infraestructuras viales y riego. Agrupando las inversiones por áreas de intervención, la mayoría —cerca de la mitad de las inversiones totales— se destina a lo que en esta red de investigación hemos denominado "desarrollo rural",[62] diferenciándolo del "desarrollo social" y del "desarrollo urbano".

Tanto en Cusco como en Piura se nota un cierto escepticismo de parte de los alcaldes frente a programas de desarrollo tales como Sierra Exportadora (SE) diseñados desde el centro sobre la base de "cultivos ganadores" y no a partir de las organizaciones, instituciones y sistemas de producción existentes. Vaticinan que no van a tener mucho éxito puesto que la preocupación de las familias es satisfacer sus necesidades alimenticias y que la atomización de la tierra restringe la posibilidad de acopiar grandes volúmenes. Subrayan que las condiciones climáticas, los suelos, la topografía, el tamaño de las cédulas de cultivo y la organización del riego, no permiten extrapolar para la sierra el camino productivo de la costa donde predomina la agricultura especializada en grandes extensiones.

62. Infraestructuras rurales como caminos rurales y electrificación, y financiamiento de proyectos así como programas de promoción de actividades rurales, promoción agropecuaria, industrial, del turismo, fomento de la pesca y comercialización. Representan en cada una de las dos regiones estudiadas el 43% de las inversiones totales.

Sin embargo, en los dos casos analizados se están implementando nuevas vías de desarrollo. En Piura, en pocos años, la estrategia de Cepicafe, gremio y empresa, ha revolucionado las prácticas culturales y el tratamiento poscosecha de los pequeños productores cafetaleros serranos, logrando exportar su producción a mercados especializados y exigentes. Ahora, 18 de los 22 municipios rurales de la zona andina en Piura han implementado "proyectos café" y "proyectos panela" por iniciativa propia y en cooperación tecnica con Cepicafe, que asegura la comercialización.

En Cusco, junto al fomento de la artesanía y de los servicios turísticos, el desarrollo pecuario, específicamente el vacuno es el eje estratégico priorizado con más determinación por un conjunto de instituciones locales, municipalidades distritales, municipalidades provinciales y mancomunidades. Con el apoyo de diversas instituciones de desarrollo privadas y públicas y los recursos del Presupuesto Participativo se brinda capacitación y asistencia técnica en salud y alimentación animal, mejora de riego y de pastos que aumentan la capacidad productiva y reducen drásticamente el tiempo de engorde, incrementando al mismo tiempo la comercialización de quesos y productos lácteos de calidad reconocida y con marca propia.

Las ONG e instituciones de cooperación internacional demuestran vocación para ser los aliados privilegiados de los municipios rurales. Sin embargo, reubicando sus intervenciones sustanciales y útiles dentro de un marco territorial más amplio, aparecen como muy localizadas, puntuales en determinados temas, concentradas en los distritos, mucho menos sostenidas en las provincias y sin capacidad de validar desde lo local propuestas de alcance regional.

Los planes de desarrollo concertado locales y regionales se elaboran en forma independiente, según distintas temporalidades, y sin criterios uniformes para establecer un eje estratégico. Que no haya correspondencia entre la planificación regional y la local es inherente al modelo que se pretende aplicar en forma indiferenciada a escalas y niveles de complejidad distintos (Grompone 2006). El mecanismo participativo que tiene una significación muy alta en los espacios más pequeños, distritos, en

buena cuenta se diluye en el ámbito regional. Esta carencia de estrategias concertadas entre los tres niveles de gobierno subnacional —regional, provincial, distrital— para impulsar el desarrollo rural en los territorios jurisdiccionales que se superponen hace más necesarias las coordinaciones horizontales entre los distritos vecinos que buscan incrementar sus capacidades de acción.

Desde el final de la época colonial se ha vivido en el Perú un proceso de fragmentación territorial. Nos encontramos en un punto de inflexión en el que se comienza desde abajo a dar la vuelta a este proceso y los territorios locales a rearticularse. Tanto en Cusco como en Piura, y en otras áreas de la sierra, municipalidades rurales se están asociando voluntariamente para la gestión de territorios colindantes, enfrentar en forma conjunta problemas compartidos, aprovechar a mayor escala potencialidades comunes y emprender proyectos productivos estratégicos.

Municipios y desarrollo territorial rural

La posición que ocupan ahora los gobiernos locales de la sierra en el enfoque territorial del desarrollo rural no es arbitraria. La reorientación de su visión hacia lo rural, el traslado creciente de recursos desde el centro, la institucionalización de procesos participativos, el impulso a procesos de desarrollo económico local, el fortalecimiento del tejido organizacional y el fomento de la participación comunitaria, los arreglos institucionales que permiten regular las intervenciones de los organismos de cooperación con los que han establecidos alianzas, la proximidad con los diversos fenómenos que ocurren en sus respectivos territorios, son disposiciones de gran relevancia para generar condiciones básicas de impulso de procesos de desarrollo territorial y de su sostenibilidad.

Obviamente, el desempeño de las municipalidades rurales es desigual y heterogéneo en función a sus medios y condiciones en las que operan. Profundas diferencias e inequidades horizontales las separan según el tamaño de su población, directamente asociado a la provisión de personal —funcionarios y técnicos— del cual disponen; de su dotación de activos; de su acceso o no al canon minero; del apoyo que brinden o no las ONG y organismos de

desarrollo privados y públicos; de su localización en relación con las principales plazas de mercado, capital regional y ciudades intermedias.

Otros factores de divergencia son de carácter sociopolítico, liderazgo del alcalde, fragmentación social, rivalidad y conflictos entre facciones; o socioeconómico, como el nivel de pobreza en su zona, inserción de la región en que pertenecen a mercados dinámicos nacionales e internacionales.

La adopción, en forma diferenciada, por las instituciones locales de un enfoque territorial del desarrollo rural, y las mejoras que hemos identificado, no implica por si mismo, que estemos presenciando el despegue de procesos de desarrollo territorial rural endógenos: las transformaciones institucionales y productivas en curso encuentran límites internos y externos.

Un límite externo que encuentran, incluso, las experiencias más consolidadas que operan en un contexto favorable, es la desarticulación en lo político administrativo entre lo local y lo regional —como si fueran territorios estancos— inherente al deficiente diseño de las normas que rigen la pretendida sincronía en el uso de estas dos herramientas de gobierno que son la planificación estratégica concertada y el presupuesto participativo.

Son más bien, límites internos —fragilidad de los liderazgos políticos locales, endebles capacidades de gestión y de emprendimiento, desencuentro entre lógica de potencialidades y oportunidades en una perspectiva a largo plazo y lógica de necesidades a las cuales responder en forma inmediata, el reducido tamaño del ámbito en que operan las instituciones locales, etcétera— que restringen los alcances de la transformación productiva del territorio. No se puede soslayar la observación de José-Maria Caballero: "son remotas las opciones de lograr desarrollo rural simplemente con la mejora del suministro y productividad de los cultivos y la ganadería".

Cómo territorializar las políticas sectoriales, cómo atraer la inversión privada, cómo insertarse en nuevos mercados, cómo tomar en cuenta las estrategias de reproducción extra prediales de las familias campesinas, son cuestiones a las cuales no es siempre fácil o posible responder desde un municipio rural; suponen, también, una vinculación dinámica con espacios más amplios.

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones y carencias que obstaculizan su desempeño, la efervescencia institucional en curso y la prioridad creciente otorgada a un abanico de apuestas productivas, abogan para que los municipios rurales de la sierra sean considerados una malla territorial básica en el diseño y ejecución de estrategias nacionales de desarrollo territorial rural.

Por cierto, las localidades y las regiones no son islas de micro y meso desarrollo. Mientras persista un modelo de crecimiento económico marcadamente excluyente y no se cuente con políticas sociales de carácter universal que permitan el acceso a la población rural a servicios de calidad en salud, educación y vivienda, las iniciativas institucionales y colectivas así como las expectativas de las sociedades rurales de la sierra peruana se verán en gran parte frustradas o estancadas.

CAPÍTULO 7
El mercado y el desarrollo de la sierra

I. Potencialidades y limitaciones al desarrollo de los mercados de productos de la sierra[1]

1. Introducción

El objetivo de este estudio es utilizar información de encuestas de hogares, información censal e información secundaria —registros administrativos— para construir un conjunto de mapas en el ámbito distrital para la sierra del Perú que sirvan como primer diagnóstico sobre la heterogeneidad del grado de articulación a los mercados de productos de la región. Complementariamente, utilizando información de las restricciones en el acceso a infraestructura que enfrentan los productores rurales de la sierra, el estudio caracteriza la relación entre el acceso a dichos servicios de infraestructura y el tipo y grado de articulación a los mercados de productos a lo largo de distintas subregiones de la sierra rural. A partir de los resultados obtenidos se discute qué tipo de medidas de política permitirían construir y fortalecer los mercados rurales de productos, mejorando, así, su operación para convertirlos en oportunidades reales de desarrollo para la población de la sierra del Perú.

1. Esta sección corresponde a un resumen del documento "Potencialidades y limitaciones al desarrollo de los mercados de productos de la sierra" preparado por Javier Escobal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). El documento contó con la valiosa asistencia de Denice Cavero.

Hemos encontrado tres estrategias en la literatura sobre desarrollo rural para identificar cómo los hogares rurales combinan fuentes de ingreso para enfrentar cambios en el entorno económico, social, político o institucional. Estas tres estrategias son: (a) intensificación de la actividad agropecuarias; (b) diversificación de fuentes de ingreso; y, (c) migración. La intensificación agropecuaria busca incrementar la productividad a través de innovaciones que permitan usar de mejor manera los recursos productivos que dispone el hogar. La diversificación de ingresos, identificar fuentes alternativas para enfrentar un shock permanente o transitorio o como alternativa para generar un proceso de acumulación y reinversión. Finalmente, la migración como estrategia para asegurar fuentes de empleo alternativas aprovechando lazos económicos y sociales entre las áreas de origen y el destino de la migración (Scoones 1998).

Cada una de estas estrategias significa distintos tipos de integración con los mercados de productos agropecuarios y no agropecuarios. Algunos de los que logran articularse exitosamente a estos mercados lo hacen a través de la intensificación de la actividad agropecuaria, mientras que otros, diversificando sus fuentes de ingreso hacia actividades no agropecuarias. Como se sabe, existe una relación positiva entre intensificación de la actividad agropecuaria y el nivel de bienestar. La misma relación positiva existe entre el incremento de ingresos rurales no agropecuarios y el nivel de bienestar: la mayor diversificación de ingresos suele estar asociada al mayor crecimiento económico y menor vulnerabilidad. Sin embargo, es bien sabido que aquellos que tienen poca educación, habilidades laborales, capital social o financiero difícilmente pueden acceder a estas oportunidades (Ellis 2000).

La estrategia de intensificación no es sencilla para el productor de la sierra del Perú. Como se sabe, la mayor parte de los agricultores ubicados en la sierra tienen baja productividad, costos monetarios unitarios elevados y enormes dificultades para innovar en productos, tecnologías o procesos de manera tal que puedan alcanzar mayores niveles de eficiencia y rentabilidad, inclusive para su escala. Existe, sin embargo, un pequeño grupo de productores en esta zona que han logrado articularse de manera

beneficiosa a mercados que pueden denominarse "mercados dinámicos". Por mercados dinámicos, entendemos mercados capacdes de absorber cantidades crecientes de cultivos producidos por estos agricultores, ya sea por la escala del mercado o porque la demanda crece aceleradamente.[2] La estrategia de diversificar las fuentes de ingreso hacia actividades rurales no agropecuarias también tiene potencialidades y limitaciones. Tal como muestran diferentes autores (la evidencia se encuentra resumida en Reardon *et ál.* 2001) la diversificación de ingresos tiende a ser mayor tanto entre los más pobres como entre los más ricos, respecto a quienes se encuentran al centro de la distribución de ingresos. Para los más pobres la diversificación de ingresos puede ser la estrategia óptima para enfrentar la inexistencia de otros mecanismos de seguro. Además están asociadas, en general, a actividades salariales de baja remuneración; por ejemplo peón agrícola no calificado. Para los menos pobres, la estrategia de diversificación, por el contrario, puede constituirse como una manera de desarrollar nuevas oportunidades de ingreso gracias a una mayor base de activos disponible. En este caso las estrategias de diversificación de ingresos tienden a estar relacionadas con actividades salariales de mayor calificación o a la incursión a mercados de productos más sofisticados.

Si se pretende elevar la rentabilidad de los pequeños productores de la sierra por medio de una vinculación más exitosa con los mercados, es indispensable entender qué factores explican los altos costos de transacción que enfrentan dichos agentes para vincularse a los mercados de productos, así como establecer mediante qué mecanismos dichos costos se traducen en estrategias económicas y prácticas tecnológicas particulares. Sólo así sería posible diseñar una estrategia de intervención que permita mejorar el bienestar de los productores rurales de la sierra vía la profundización de sus relaciones mercantiles.

Algunos estudios muestran que existe un segmento de productores que reúnen un conjunto de características que hace que su "distancia" a estos mercados dinámicos no sea tan significativa como para pensar que no

2. Ejemplos de éste tipo de productores son los pequeños productores articulados a la producción de café orgánico, en la sierra norte; los de papa para la agroindustria en la sierra centro, o los de alcachofa en la sierra centro y sur del país.

se puede incursionar en ellos (Escobal 2005). Sin embargo, es posible identificar restricciones asociadas a su acceso a infraestructura de servicios públicos (caminos, electrificación telecomunicaciones, etcétera); al grado de organización de los productores, a su percepción de riesgo y a sus posibilidades de acceder al mercado de crédito que podrían impedir que los beneficios adicionales que dichos mercados ofrecen se materialicen. Obviamente, este hallazgo es importante para proyectos como *Sierra Exportadora*, que el Gobierno del APRA ha pretendido impulsar en tanto le permitiría reconocer que existe un grupo de productores que podría constituirse en su "grupo objetivo". Al mismo tiempo, estudios de este tipo ayudan a identificar las barreras que deben superarse para que estos productores logren integrarse de manera exitosa a mercados dinámicos.

Para entender cuán heterogéneo es el tipo y el grado de vinculación de los hogares de la sierra rural con los mercados de productos es útil establecer qué indicadores resumen mejor este vínculo y qué relación existe entre dichos indicadores y el acceso a bienes y servicios públicos y privados por parte de los productores rurales. Para avanzar en este objetivo en la sección siguiente presentamos un breve marco conceptual que sirve para caracterizar estas relaciones. Luego en la sección 3 describimos la metodología propuesta para estimar dichos indicadores en el ámbito distrital para toda la sierra rural y en la sección 4 presentamos los resultados obtenidos. En la sección 4 discutimos, también, la relación entre estos indicadores y el acceso a la infraestructura de servicios públicos. Finalmente, la sección 5 discute brevemente las implicancias de la heterogeneidad en el acceso a los mercados de productos identificada en este trabajo.

2. Marco conceptual para la construcción de indicadores que identifiquen el tipo y la profundidad de la articulación a los mercados de productos

¿Cuántos indicadores son necesarios para identificar de manera completa el tipo, grado o profundidad de las relaciones comerciales en el medio rural? Para responder a esta pregunta desarrollamos a continuación y de manera esquemática un modelo que establece las principales características de las relaciones comerciales en el medio rural.

Partimos por modelar una pequeña economía rural, en donde los mercados de tierra son pequeños o no existentes y donde todos los ingresos son destinados al consumo.[3] Los agentes que pertenecen a esta economía pueden dedicarse a actividades agropecuarias o a actividades rurales no agropecuarias.

Las estrategias de generación de ingresos que evalúan los productores se agrupan en dos: 1) participar en el mercado produciendo bienes agropecuarios; y 2) participar en los mercados no agropecuarios. Ambas alternativas no son mutuamente excluyentes. Existe la posibilidad de utilizar ambas, sea como estrategia de diversificación de riesgo o productos de restricciones, por ejemplo, altos costos de transacción que impiden asignar todos los recursos a la alternativa más rentable. Al interior de cada una de estas dos opciones se abren alternativas adicionales:

1. Participar en el mercado produciendo bienes agropecuarios:
   a. produciendo bienes alimenticios (cultivos alimenticios)
      i. para autoconsumo; o,
      ii. para venta, (lo que permitirá financiar parte de los gastos no agropecuarios)
   b. produciendo bienes no alimenticios, es decir cultivos industriales que se destinan en su totalidad a la venta. Los ingresos derivados se usan para financiar los gastos de consumo agropecuario y no agropecuario.

2. Alternativamente —o complementariamente— se puede participar en el mercado no agropecuario:
   a. Recibiendo rentas monetarias no agropecuarias, lo que permitiría financiar gastos agropecuarios y no agropecuarios,

Dada la dotación de activos de cada productor, en función de la cantidad de tierras agrícolas que posee, el índice de capital humano y el capital financiero con el que cuenta, el resultado de la decisión de los agentes económicos determinará los niveles de producción y consumo de bienes

3. La ausencia de ahorro en este modelo conceptual puede ser relajada para introducir capitalizaciones vía la acumulación de ganado.

agropecuarios y no agropecuarios, así como el portafolio de relaciones comerciales. La tabla siguiente muestra el conjunto de variables estratégicas que permiten resumir las estrategias elegidas:

Cuadro 1.

	Indicadores estratégicos	Nemónico
1.	Escala de producción	VBPA
2.	Consumo agropecuario alimentario	$CONS_{Ag\text{-}A1}$
3.	Consumo no agropecuario	$CONS_{nAg}$
4.	Compras agrarias alimentarias	$COMP_{Ag\text{-}A1}$
5.	Compras agrarias no alimentarias	$COMP_{Ag\text{-}nA1}$
6.	Ventas agrarias alimentarias	$VTA_{Ag\text{-}A1}$
7.	Ventas agrarias no alimentarias	$VTA_{Ag\text{-}nA1}$
8.	Ingresos monetarios no agropecuarios	YM_{nAg}

Dadas las características de esta economía, el portafolio de actividades para generar ingresos se encontraría sujeta a las siguientes tres restricciones:

(i) Los ingresos generados por las ventas deberán financiar todas las compras

$$VTA_{Ag\text{-}Al} + VTA_{Ag\text{-}nAl} + YM_{nAg} = CONS_{Ag\text{-}Al} + CONS_{nAg} \quad \textbf{(7.1)}$$

(ii) La escala de producción debe equivaler a la suma de la cantidad vendida (de productos agropecuarios y no agropecuarios) más el autoconsumo agropecuario (AUT). Este último, a su vez, es la diferencia entre el consumo agropecuario total y las compras agrarias alimentarias (CONSAg-Al)

$$VBPA = VTA_{Ag\text{-}Al} + VTA_{Ag\text{-}nAl} + AUT \quad \textbf{(7.2)}$$

Donde $AUT = CA - CONS_{Ag\text{-}Al}$

(iii) Todo el consumo no agropecuario es comprado, no es producido ni regalado

Consumo no agropecuario= $CONS_{nAg}$ **(7.3)**

Así, en un contexto con dotaciones de activos físicos y capital humano como los señalados, tendríamos que las relaciones comerciales estarían determinadas por las ocho variables estratégicas señaladas arriba y las tres restricciones indicadas en las ecuaciones (1) a (3). Esto establece

que existen cinco variables endógenas necesarias para tipificar las relaciones comerciales en esta economía. Las tres restantes estarían determinadas por las restricciones ya establecidas.

Este marco conceptual simplificado nos ayuda a identificar el tipo, grado o profundidad de las relaciones comerciales de los productores del medio rural. Dichas variables pueden ser identificadas a partir de un conjunto de ecuaciones en su forma reducida, que no son otra cosa que un modelo que asocia a los determinantes de las relaciones comerciales que establecen los hogares rurales con las variables identificadas líneas arriba:

$$PC = f(x_1, x_2 \ldots x_n) \quad (7.4)$$

$$S_{nAg} = f(x_1, x_2 \ldots x_n) \quad (7.5)$$

$$S_{ml} = f(x_1, x_2 \ldots x_n) \quad (7.6)$$

$$VBPA = f(x_1, x_2 \ldots x_n) \quad (7.7)$$

$$\text{Cultivo} = f(x_1, x_2 \ldots x_n) \quad (7.8)$$

donde $x_1, x_2 \ldots x_n$ representan el conjunto de características de los individuos, sus hogares y su entorno que determinan el tipo, grado o profundidad de las relaciones comerciales de los productores en el medio rural. *PC* indica la posición comercial de los agentes económicos (compradores o vendedores netos); S_{na} representa la participación de los ingresos no agropecuarios en el total de ingresos del productor rural; S_{ml} indica el grado de monetarización de las transacciones de cada productor, por ejemplo, el grado de vinculación con los mercados. Escala resume las características asociadas con la escala de producción (*VBPA)* y cultivo el grado de diversificación de cultivos alimentarios o no alimentarios y crianzas que maneja el productor rural.

Para efectos del análisis que aquí se realiza, el indicador de Posición Comercial es calculado de la siguiente manera:

$$PC = \frac{ventas - compras}{ventas - compras} = \frac{(VTAS_{Ag\text{-}Al} + VTAS_{Ag\text{-}nAl}) - (COMP_{Ag\text{-}Al} + COMP_{Ag\text{-}nAl})}{(VTAS_{Ag\text{-}Al} + VTAS_{Ag\text{-}nAl}) + (COMP_{Ag\text{-}Al} + COMP_{Ag\text{-}nAl})} \quad (7.9)$$

Así PC identifica si el productor rural es vendedor o comprador neto en el mercado de bienes agropecuarios.

Por otro lado, la variable *escala* puede identificar tanto el valor del producto o los factores utilizados para generar dicho producto. En nuestro caso hemos optado por usar el siguiente indicador de escala:

$$Escala = \frac{Tierra\ disponible}{Miembros\ del\ hogar\ en\ edad\ de\ trabajar} \qquad (7.10)$$

Así, el indicador de escala permite identificar el capital por trabajador disponible. De manera simplificada, el denominador sólo incluye a los miembros del hogar mayores de 14 años. Obviamente, los niños son también parte de la fuerza laboral con la que cuenta el hogar. Sin embargo en la medida en que estos combinan trabajo y estudio, incluirlos podría subestimar el capital por trabajador disponible en el hogar.

En el caso de la variable de cultivos/crianzas, el indicador ha sido calculado a partir del índice de Herfidahl que muestra el grado de concentración o diversificación del valor de de producción en cultivos y crianzas que tiene cada productor. Dicho indicador se calcula con la siguiente fórmula:

$$H_c = \frac{1-\sum_i \left(vbp_i \,/\, vbp_T \right)^2}{1-1/N} \qquad (7.11)$$

Donde: vbp_i es el valor de la producción asociada a cada cultivo y a las crianzas y vbp_T representa el valor de producción agropecuario total. Así, H_C es un indicador que oscila entre 0, si el agricultor diversifica entre todos los cultivos posibles y 1 si el agricultor concentra toda la tierra disponible en un sólo cultivo. En el caso de la actividad pecuaria se ha incluido todas las crianzas en una sola categoría.

Finalmente, de manera complementaria a S_{nAg} es posible calcular un indicador similar al de diversificación/concentración de las distintas fuentes de ingresos:

$$H_c = \frac{1-\sum_i \left(Y_i / Y_T \right)^2}{1-1/N} \qquad (7.12)$$

Aquí el productor se enfrenta a la posibilidad de diversificar ingresos a partir de las siguientes fuentes: (1) ingresos no-salariales agropecuarios; (2) ingresos salariales agropecuarios; (3) ingresos no-salariales no agropecuarios; (4) ingresos salariales agropecuarios; (5) ingresos por transferencias; y (6) ingresos por rentas. Una vez más el indicador de Herfindahl, para la concentración o diversificación de ingresos oscila entre 0, cuando el hogar diversifica completamente sus fuentes de ingreso y 1, cuando el hogar concentra su estrategia de generación de ingresos en una sola fuente.

La derivación de este modelo conceptual muestra claramente que, bajo los supuestos establecidos, basta con caracterizar cinco indicadores (PC, S_{nAg}, S_{ml} Escala y H_C) para tener una idea completa de cómo interactúan con los mercados de productos los pequeños productores rurales. S_{nAg} puede ser representado alternativamente por H_Y.

En resumen, para caracterizar las relaciones con los mercados de productos, nos concentraremos en cinco indicadores: (1) la posición comercial, que identifica si un productor es comprador o vendedor neto en el mercado de productos agropecuarios; (2) el peso de los ingresos no agropecuarios en la estructura de ingresos totales del productor, o su grado de diversificación de las distintas fuentes de ingreso; (3) la importancia de las transacciones monetarias en el total de las actividades económicas que realiza el hogar, incluyendo entre estas últimas el autoconsumo; (4) la escala de producción (tierra disponible por trabajador); y (5) el grado de diversificación entre cultivos/crianzas.

3. Metodología para extrapolar los indicadores en el ámbito distrital

Los indicadores propuestos, pueden ser calculados utilizando encuestas representativas de ámbitos específicos como en el caso de la sierra rural. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) permite estimar estos indicadores para el dominio sierra rural con un nivel de precisión

aceptable dado su marco muestral. Aunque, la encuesta no es en estricto representativa de ámbitos al interior de la sierra rural, de estar dispuesto a sacrificar grado de precisión estadística, uno podría estimar los indicadores para la sierra norte, centro y sur. Para ámbitos más específicos, como subcuencas, provincias o, incluso distritos, el tamaño de la muestra de la Enaho no permite estimar con un nivel de precisión razonable los indicadores propuestos.

En la medida en que nuestro interés es dar cuenta de la gran heterogeneidad en la forma cómo se articulan a los mercados de productos distintos segmentos de la población rural, hemos optado una metodología de interpolación de áreas pequeñas, llamada en la literatura especializada *small area estimation* para combinar información censal detallada, respecto a individuos y hogares; información secundaria geográfica como precipitación temperatura, pendiente; información de registros administrativos (característica de la red vial, acceso a servicios públicos, etcétera) junto con la información de la encuesta de hogares Enaho para interpolar los indicadores de articulación mercantil identificados a niveles de desagregación bastante mayores a los que la información de las encuestas de hogares puede alcanzar por sí misma.

El sistema estadístico nacional ha producido un conjunto de bases de datos que proveen información muy rica sobre las características socioeconómicas y demográficas de los hogares de la sierra rural, así como su acceso a bienes y servicios públicos y factores de producción clave, como crédito o asistencia técnica. Lamentablemente, no hay un esfuerzo dirigido a sistematizar y utilizar de manera articulada estas bases de datos para mejorar el diagnóstico y proveer instrumentos de gestión que sean útiles a escala local.

La literatura sobre los temas de focalización de programas y políticas ha desarrollado un conjunto de instrumentos sobre la base de combinar información censal y encuestas especializadas, por ejemplo encuestas de hogares, para inferir indicadores de bienestar como tasas de pobreza, indicadores de distribución del ingreso, etcétera, para hacer inferencias en pequeñas áreas geográficas. Estas áreas, por lo general, más pequeñas

que una provincia o un distrito no cuentan con información detallada que tiene a mayores niveles de agregación pues las encuestas especializadas no hacen inferencias a costo razonable a este grado de desagregación (Hyman *et ál.* 2005).

Recientemente, el uso de estas técnicas se ha ampliado a otras áreas de interés incluyendo a temas de salud (Jia *et ál.* 2004), nutrición (Fujii *et ál.* 2004); Seguridad Alimentaria (Amarasinghe *et ál.* 2005) y focalización del gasto en investigación agrícola (Bellon *et ál.* 2005). Siguiendo éstos desarrollos, hemos combinado la información detallada de los Censos de población y vivienda; contamos con el máximo nivel de desagregación, es decir individuos; información de los censos de infraestructura distrital e información proveniente de la encuesta de hogares (Enaho). El uso simultáneo de estas bases de datos permite estimar la relación entre las características de los productores y las de su entorno y el conjunto de indicadores relacionados con el acceso a los mercados de productos y al mercado laboral descritos en el acápite anterior. Estas relaciones funcionales han sido extrapoladas hacia áreas de agregación más pequeñas, en nuestro caso, distritos.

En lo esencial, la metodología de interpolación utilizada sigue la metodología propuesta por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2000). A nivel muy simple se divide en dos etapas. La primera consiste en la estimación del indicador de interés para cada uno de los hogares censales; y la segunda en la agregación de este indicador por hogar a niveles decrecientes de agregación geográfica.

El objetivo de la primera etapa es estimar el nivel de bienestar de cada uno de los hogares de la base censal; el grado de diversificación de sus fuentes de ingreso y la probabilidad de acceder a mercados de trabajo rural no agropecuario y/o a "mercados dinámicos".

Incluye tres sub-etapas:

1. Definición de la unidad de análisis y compatibilización de las fuentes de información utilizadas, es decir, el censo de población y vivienda, el censo de infraestructura y las encuestas.

2. Estimación de los parámetros que resumen la relación funcional entre las variables socioeconómicas y demográficas y cada uno de los indicadores identificados.
3. Interpolación a partir de los parámetros estimados en el paso anterior a cada hogar censal.

Por su parte, la segunda etapa de la metodología propuesta consistió en obtener estimaciones de cada uno de los indicadores a niveles de agregación geográfica deseados: distrito. Para ello, fue necesario agregar las estimaciones obtenidas en la primera etapa y calcular los errores estándar de dicha estimación para verificar el grado de validez de la inferencia. Obviamente este proceso de inferencia no está exento de problemas, los que se pueden traducir en una pérdida de precisión en la extrapolación. Minot y Baulch (2002) identifican la pérdida de precisión que se puede dar al interpolar este tipo de indicadores utilizando información censal combinada como las encuestas de hogares. El estudio ha obtenido el intervalo de confianza para cada una de las estimaciones realizadas. Con ello es posible verificar la pérdida de precisión que se genera cuando se avanza en la estimación de estos indicadores a niveles crecientes de desagregación.

Principales resultados de la caracterización: identificando la frontera comercial

Como hemos indicado en la sección 2, hay cinco indicadores principales que nos pueden ayudar a caracterizar el tipo, grado o profundidad de las relaciones comerciales de los productores rurales con los mercados de productos.

(i) Posición comercial: permite identificar quién es un comprador neto y quién un vendedor neto en el mercado de productos agropecuarios.

(ii) Importancia de los ingresos laborales monetarios: permite distinguir quiénes realizan parte sustancial de su actividad económica a través del mercado respecto a los que tienen un componente importante de autoconsumo.

(iii) Importancia de los ingresos rurales no agropecuarios en el total de ingresos: permite distinguir la capacidad de diversificar fuera de la

agricultura. Como alternativa es posible utilizar un indicador de concentración/diversificación de fuentes de ingreso.

(iv) Escala de producción: presentamos una aproximación según la cantidad de tierra disponible por trabajador.

(v) Grado de diversificación de la cartera de cultivos/crianzas.

Validación de la extrapolación de los indicadores escala local

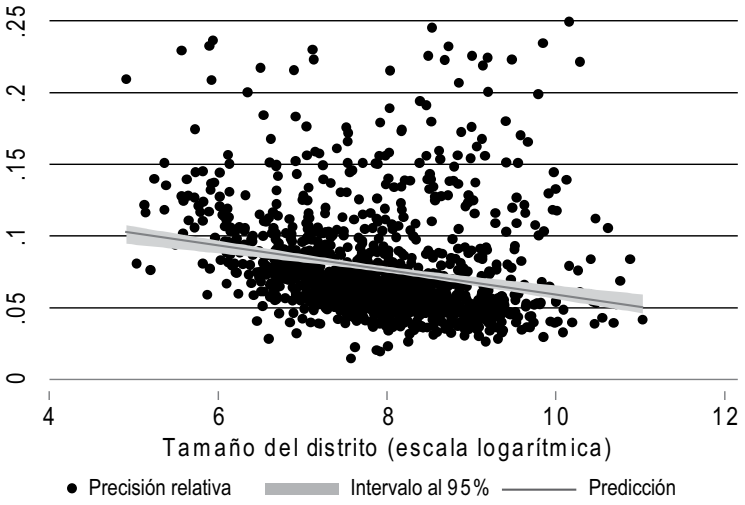
Para asegurarnos que la interpolación realizada sea razonable, hemos agregado los datos interpolados al mismo nivel de agregación en el que es posible calcular intervalos de confianza razonables en la Enaho 2006. El cuadro 2 compara los estimados construidos a partir de la Enaho y errores estándar con los estimadores construidos a partir de la interpolación censal.

En general los estimados obtenidos son bastante razonables. Si se considera un nivel de significancia de 99%, los intervalos de confianza de Enaho y de la interpolación censal se cruzan para todos los indicadores, tanto en el ámbito de la sierra rural como en cada uno de los dominios, con la sola excepción del indicador de diversificación de ingresos para la sierra centro y sierra sur. Incluso en estos dos casos, aunque los intervalos de confianza no se crucen las diferencias son absolutamente marginales, no son significativas al 99,5%. Así podemos afirmar que la interpolación censal reproduce bastante bien el perfil de articulación a los mercados a escala regional. Cabe anotar que hemos concentrado el análisis de validación para la sierra, aunque también hemos estimado el conjunto de indicadores para la costa y selva rural.

¿Hasta qué punto es posible desagregar los indicadores? Si bien por computadora es factible generar indicadores a escala subregional para cualquier nivel de agregación posible, departamento, provincia, distrito e, incluso, centro poblado; los indicadores pierden precisión a medida que uno avanza a mayores niveles de desagregación. Esto se debe a que a los errores asociados a la imprecisión del modelo deben agregarse los errores idiosincráticos que tienen mayor coeficiente de variabilidad a medida que el número de observaciones disminuye. A modo de ejemplo, el gráfico 1

muestra el coeficiente de variabilidad de uno de los indicadores seleccionados, en éste caso, tierra agrícola por trabajador, según el tamaño de la población rural en el distrito. Aquí se puede ver que a medida que los distritos son más grandes, el nivel de precisión relativo del indicador mejora.

Gráfico 1
Precisión relativa de los indicadores de articulación al mercado
(Coeficiente de variabilidad de tierra agrícola por trabajador)



Caracterización y mapeo de los indicadores

a) Posición Comercial

En primer lugar, el indicador de posición comercial muestra que, en promedio, la costa rural tiene una posición balanceada con compras aproximadamente equivalentes a sus ventas. Por su parte, la selva muestra un indicador de posición comercial positivo, lo que significa que, en promedio, sus ventas agropecuarias exceden ligeramente a sus compras. En el caso de la sierra, las tres subregiones muestran indicadores negativos, por lo que se les puede considerar, a nivel agregado, como compradoras netas de productos agropecuarios. Sin embargo, aún a este nivel de agregación es evidente la heterogeneidad de la posición comercial entre subregiones.

Cuadro 2.
Validación intra-muestra: comparación Enaho *versus* interpolación censal para la sierra

	Diversificación de cultivos		Superficie agrícola / PET		Diversificación de ingresos	
	Enaho	Interpolación censal	Enaho	Interpolación censal	Enaho	Interplación censal
Sierra norte	0,435	0,401	0,144	0,188	0,432	0,446
	(0,02)	(0,01)	(0,03)	(0,01)	(0,01)	(0,004)
Sierra centro	0,418	0,427	0,188	0,218	0,451	0,480
	(0,01)	(0,00)	(0,02)	(0,00)	(0,01)	(0,004)
Sierra sur	0,422	0,432	0,149	0,190	0,435	0,457
	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,06)	(0,01)	(0,002)
Sierra	0,423	0,428	0,163	0,203	0,44	0,461
	(0,01)	(0,01)	0,012	(0,03)	(0,00)	(0,003)

	Diversificación de cultivos		Superficie agrícola / PET		Diversificación de ingresos	
	Enaho	Interpolación censal	Enaho	Interpolación censal	Enaho	Interplación censal
Sierra norte	0,435	0,401	0,144	0,188	0,432	0,446
	(0,02)	(0,01)	(0,03)	(0,01)	(0,01)	(0,004)
Sierra centro	0,418	0,427	0,188	0,218	0,451	0,480
	(0,01)	(0,00)	(0,02)	(0,00)	(0,01)	(0,004)
Sierra sur	0,422	0,432	0,149	0,190	0,435	0,457
	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,06)	(0,01)	(0,002)
Sierra	0,423	0,428	0,163	0,203	0,44	0,461
	(0,01)	(0,01)	0,012	(0,03)	(0,00)	(0,003)

Los resultados del ejercicio de interpolación que se ha realizado en este estudio ha sido mapeado en el Gráfico 2. Allí se muestran algunos espacios de la sierra central, el valle del Mantaro en donde hay distritos que pueden ser caracterizados como vendedores netos de productos agropecuarios. Encontramos, también algunos espacios de la sierra norte que estarían asociados a la producción de café.

En la sierra norte se identificaron muy pocos distritos con una posición comercial de vendedores netos, que estarían concentrados en las cuencas de Utcubamba en la sierra de Amazonas y en la cuenca de Alto Marañon. En el caso de la sierra centro, los distritos que muestran las mayores pro-

Cuadro 3.
Indicador de posición comercial (PC)

	Valor estimado	Err. estd.	[Intervalo 95%]	
Costa rural	-0,06	0,042	-0,15	0,02
Sierra rural	-0,20	0,015	-0,22	-0,17
Norte	-0,12	0,030	-0,18	-0,06
Centro	-0,25	0,025	-0,30	-0,20
Sur	-0,15	0,022	-0,19	-0,10
Selva rural	0,06	0,022	0,01	0,10
Rural nacional	**-0,11**	**0,012**	**-0,138**	**-0,090**

Fuente: Estimaciones propias basadas en Enaho 2006.

babilidades de ser vendedores netos están ubicados en la parte central y norte de la cuenca. Finalmente en la sierra sur, los distritos con posición comercial asociada a ser vendedor neto son casi inexistentes, con la excepción de unos pocos distritos en la provincia de El Collao en Puno y en la parte alta de la cuenca del Camaná.

b) Importancia de los ingresos laborales monetarios

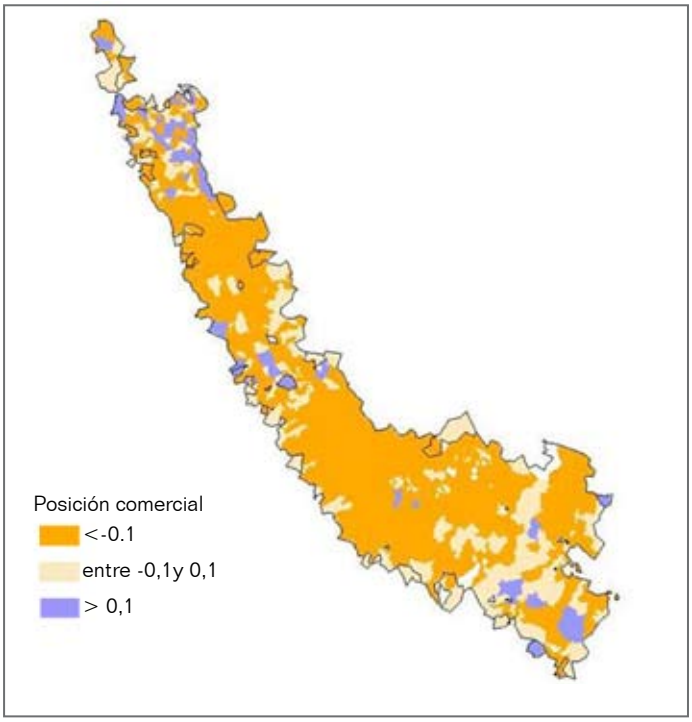
Por su parte, el cuadro 4 muestra los valores medios de nuestro segundo indicador, que indicaría la importancia de los ingresos monetarios. Como es de esperar, los niveles de monetización son más bajos en la sierra que en la costa o en la selva. Sorprende, sin embargo, el menor nivel relativo de monetización en la sierra central, respecto a la sierra sur, aunque en estricto la diferencia no sea estadísticamente significativa.

Cuadro 4.
Indicador de importancia de la participación en el mercado laboral monetario (S_{ml})

	Valor estimado	Err. estd.	[Intervalo 95%]	
Costa rural	0,57	0,02	0,54	0,60
Sierra rural	0,41	0,01	0,39	0,42
Norte	0,42	0,01	0,39	0,45
Centro	0,39	0,01	0,36	0,42
Sur	0,42	0,01	0,40	0,44
Selva rural	0,48	0,01	0,46	0,50
Rural nacional	**0,44**	**0,01**	**0,43**	**0,45**

Fuente: Estimaciones propias basadas en Enaho 2006.

Gráfico 2.
Posición comercial (compradores y vendedores netos de productos agropecuarios) en la sierra peruana



El gráfico 3 presenta el mapa del grado de monetización de los ingresos laborales de los hogares rurales a lo largo de la sierra rural. Además, a modo de ejemplo, se muestra cómo interactúa la probabilidad de acceder a oportunidades de ingresos rurales no agropecuarios y la cercanía a la red primaria de caminos —red nacional— en el caso de la sierra sur.

c) Importancia de los ingresos rurales no agropecuarios

El cuadro 5 muestra la importancia de los ingresos no agropecuarios. Aquí es importante recordar, tal como se mencionó en la sección 2, que los ingresos no agropecuarios incluyen tanto los ingresos laborales no agropecuarios como los ingresos no laborales, es decir, ingresos por rentas y transferencias. Es interesante notar que los resultados en el ámbito regional no muestran mayores diferencias entre regiones.

Gráfico 3.
Importancia de los ingresos laborales monetarios a nivel y la red vial (toda la sierra)

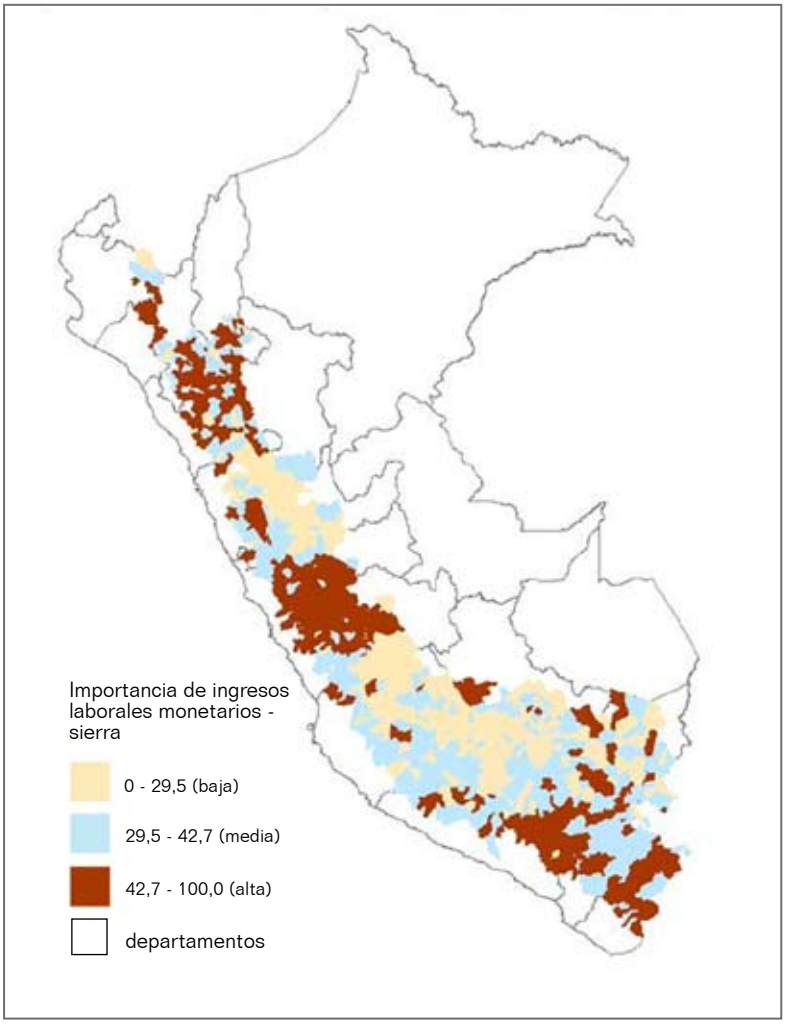
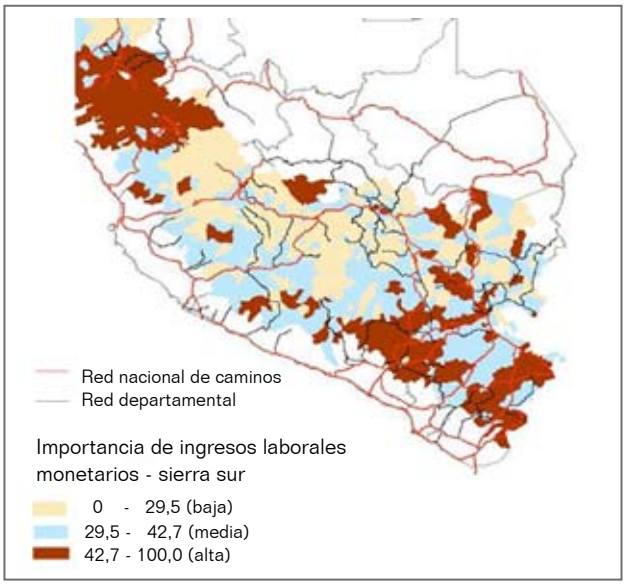


Gráfico 3a.
Importancia de los ingresos laborales monetarios a nivel y la red vial (sierra sur)

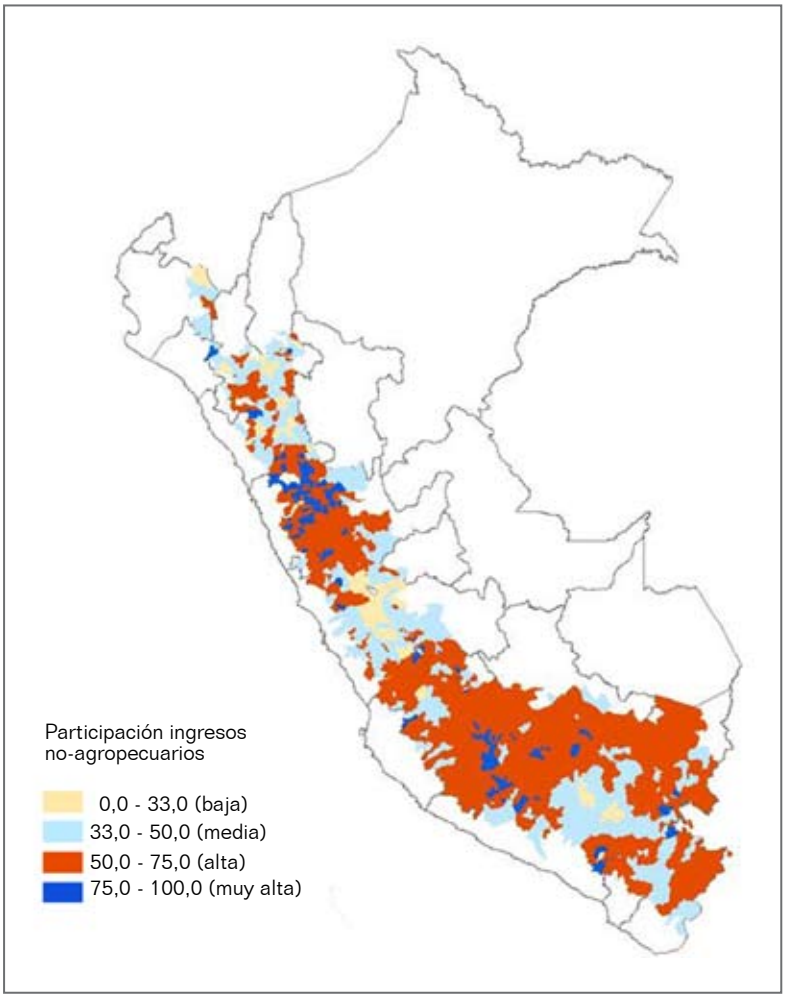


Cuadro 5.
Indicador de importancia de la participación en el mercado no agropecuario (S_{nAg})

	Valor estimado	Err. estd.	[Intervalo 95%]	
Costa rural	0,49	0,02	0,46	0,52
Sierra rural	0,58	0,01	0,56	0,59
Norte	0,59	0,01	0,56	0,61
Centro	0,59	0,01	0,56	0,61
Sur	0,56	0,01	0,54	0,58
Selva rural	0,49	0,01	0,47	0,52
Rural nacional	**0,55**	**0,01**	**0,54**	**0,56**

Fuente: Estimaciones propias basadas en Enaho 2006.

Gráfico 4.
Importancia de los ingresos no agropecuariosen el ámbito distrital
(incluye ingresos laborales no agropecuarios e ingresos no laborales)



El gráfico 4, sin embargo, muestra el ejercicio de interpolación de este indicador para los distritos de la sierra y pone en evidencia que los promedios regionales esconden gran heterogeneidad. Aquí se puede observar concentraciones importantes para la sierra centro y sur. Tal como indica el cuadro 1, el peso de los ingresos salariales no agropecuarios es relativamente importante en la sierra sur. Hecho que es especialmente cierto en

los distritos de Cusco y Puno. En el caso de la sierra central la importancia relativa de los ingresos por fuente no agropecuaria es más notoria en los distritos del departamento de Áncash, y menos relevantes en la zona central del valle del Mantaro, en donde predominan los ingresos asociados a la actividad agrícola.

Tal como hemos señalado, un indicador alternativo para identificar el grado diversificación de fuentes de ingreso es el Índice de Herfindahl. El cuadro 6 muestra el indicador para las distintas regiones rurales. De manera análoga al anterior, el índice no muestra mayores diferencias entre regiones, ubicándose en un valor ligeramente por debajo de 0,5, lo que refleja niveles de diversificación de ingresos moderados.

Cuadro 6.
Índice de Herfindahl de Concentración / Diversificación de ingresos

	Valor estimado	Err. estd.	[Intervalo 95%]	
Costa rural	0,43	0,009	0,415	0,453
Sierra norte	0,43	0,007	0,419	0,447
Sierra centro	0,45	0,006	0,439	0,463
Sierra sur	0,43	0,006	0,423	0,446
Selva rural	0,46	0,006	0,451	0,476
Rural nacional	**0,44**	**0,00**	**0,437**	**0,449**

Fuente: Estimaciones propias basadas en Enaho 2006.

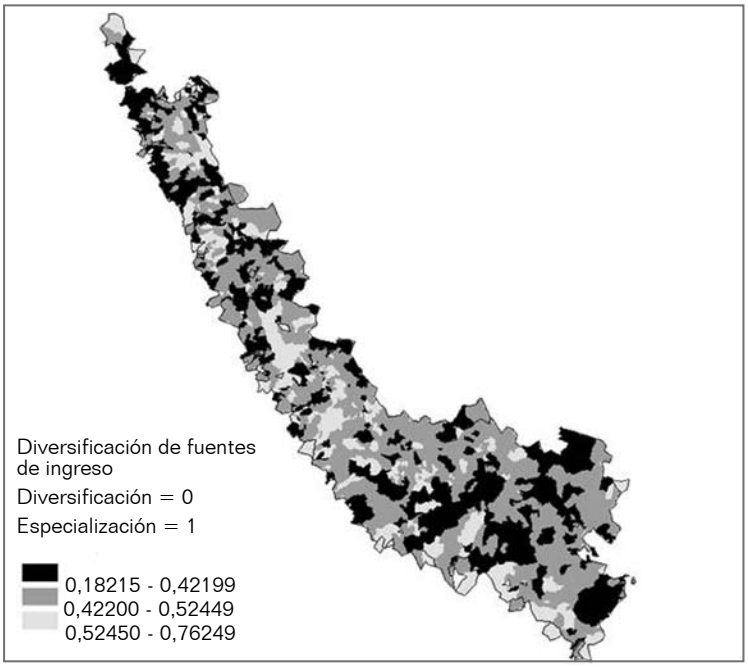
El gráfico 5 mapea el indicador de concentración de las fuentes de ingreso para la sierra rural. El patrón es razonablemente similar al que encontramos en el gráfico 4, con espacios importantes concentración de las fuentes de ingreso en la sierra norte.

d) Escala de Producción

El cuarto indicador sugerido para tipificar los tipos de articulación mercantil que pueden existir en la sierra es el de escala, aproximado aquí por la superficie agrícola por trabajador familiar. Para construir este indicador, se optó por uniformizar las tierras de riego y secano en una unidad estándar (2 hectáreas de secano = 1 hectárea de riego). Esta conversión es importante para dar cuenta de las diferencias de la calidad de las tierras. De

lo contrario, el indicador mostraría mayor disponibilidad de tierras en la sierra sur, en donde existe mayor cantidad de tierras de secano de menos productividad que aquellas ubicadas en las partes más bajas. como valles interandinos.

Gráfico 5.
Índice de concentración / Diversificación de ingresos en la sierra rural



Tal como se ha mencionado, para establecer el ratio tierra por trabajador se utilizó como denominador en número de miembros del hogar mayor a 14 años.

Una vez hecha la conversión en unidades equivalentes de riego, el cuadro 7 muestra nítidamente que la costa tiene mayor disponibilidad de tierras que la sierra; y que la sierra central posee mayor abundancia de tierras que la sierra norte o sur. Es interesante anotar que como parte del estudio se calculó, también, la disponibilidad de tierras para pastos, evidenciando su importancia en la sierra sur. El gráfico 6 muestra el mapa del indicador propuesto para la sierra rural. Es interesante notar que los distritos en donde hay más tierra por trabajador están ubicados en las partes bajas a

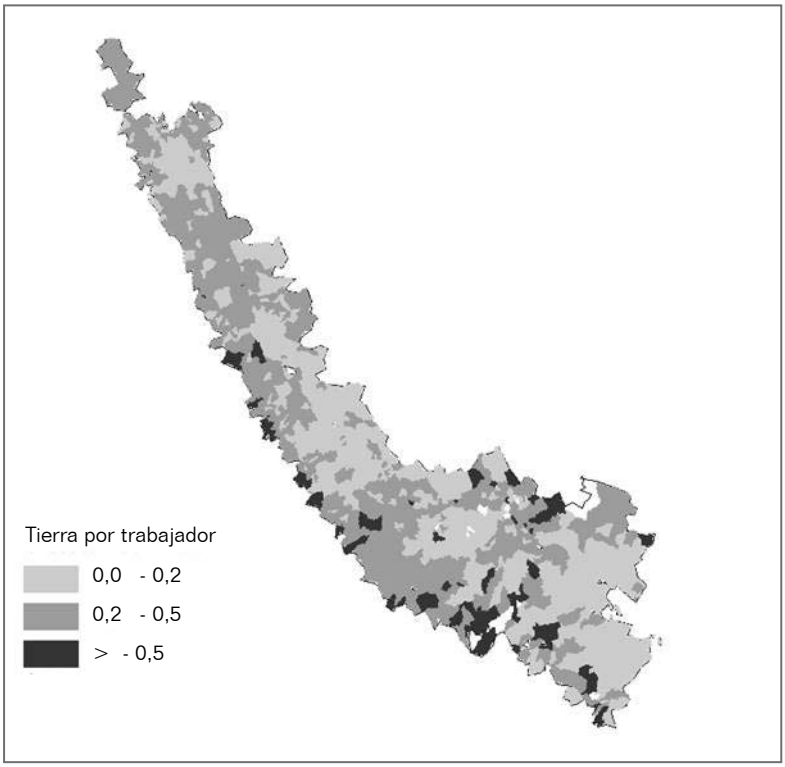
lo largo de la sierra centro y sierra sur. Las zonas con menor disponibilidad de este recurso coinciden, como era de esperarse, con los espacios de mayor altura a lo largo de toda la sierra.

Cuadro 7.
Superficie de parcelas agrícolas propias / miembros en edad de trabajar

	Valor estimado	Err. estd.	[Intervalo 95%]	
Costa rural	0,43	0,040	0,349	0,507
Sierra norte	0,14	0,025	0,094	0,194
Sierra centro	0,19	0,018	0,152	0,224
Sierra sur	0,15	0,019	0,112	0,186
Selva rural	0,41	0,024	0,361	0,482
Rural nacional	**0,24**	**0,01**	**0,219**	**0,266**

Fuente: Estimaciones propias basadas en Enaho 2006.
Nota: en equivalentes de superficie con riego.

Gráfico 6.
Escala de producción en la sierra rural (tierra agrícola por trabajador)



e) Diversificación cultivos/crianzas

Finalmente, el cuadro 8 presenta el indicador de concentración, especialización/diversificación, de cultivos/crianzas para las distintas regiones y subregiones del país. Como era de esperar, los niveles más elevados de especialización en un sólo cultivo se observan en la costa.

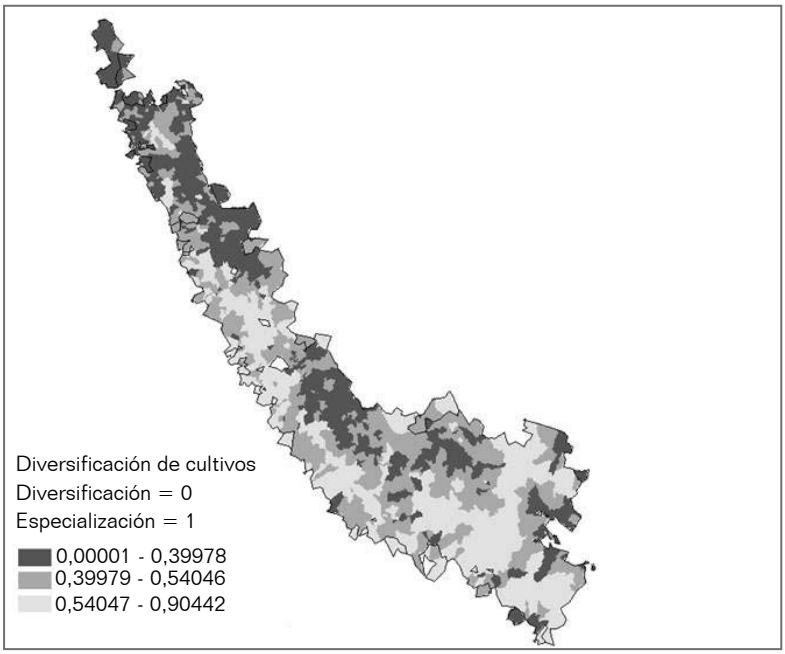
En el caso de la sierra no es posible identificar, a este nivel de agregación, espacios con mayor probabilidad de especialización. Sin embargo, tal como se muestra nítidamente en el gráfico 7 hay espacios importantes de la sierra rural donde el nivel de especialización de las parcelas es menor. Esto no significa necesariamente que se trate de productores dedicados a un sólo cultivo o crianza; pero sí a una cartera de cultivos/crianzas menos amplia que la que manejan otros segmentos de la sierra rural. Los mayores niveles de especialización se ubican en la sierra central, parte media del valle del Mantaro, así como las cuencas de Pampas, Ocoña, Tambo y Camaná. Los niveles más altos de diversificación se ubican en la sierra norte y en la parte sur del valle del Mantaro en Huancavelica.

Cuadro 8.
Índice de Herfindahl de concentración / diversificación de cultivos/ crianzas

	Valor estimado	Err. estd.	[Intervalo 95%]	
Costa rural	0,58	0,020	0,543	0,622
Sierra norte	0,43	0,014	0,405	0,462
Sierra centro	0,42	0,013	0,392	0,442
Sierra sur	0,42	0,011	0,399	0,443
Selva rural	0,45	0,011	0,430	0,474
Rural nacional	**0,45**	**0,006**	**0,437**	**0,461**

Fuente: Estimaciones propias basadas en Enaho 2006.

Gráfico 7.
Índice de concentración/diversificación de cultivos/crianzas (Índice de Herfindahl)



Caracterización de la inserción a los mercados de productos

Luego de haber descrito cada uno de los indicadores, conviene darles una mirada conjunta. Para ello decidimos agrupar los distritos de la sierra rural de acuerdo a las dimensiones de articulación a los mercados que hemos identificado en este estudio.

Por medio de un análisis de conglomerados jerárquicos hemos identificado cuatro grupos de hogares rurales claramente diferenciados en su vinculación a los mercados de productos agropecuarios:

1. **Un primer grupo, el más numeroso, incluye a 532 de los 1.220 distritos rurales identificados en la sierra y representa 45% de la población rural. Puede ser caracterizado como productores rurales compradores netos de alimentos con una participación reducida en mercado monetario. En este caso menos de 30% de sus ingresos, en promedio, proviene del**

mercado laboral en donde realizan transacciones monetarias. Los niveles de diversificación de cultivos y crianzas es la más alta de registrada entre los grupos; y su escasa dotación de tierra agrícola les obliga a diversificar fuera de la agricultura, no cómo una opción de exploración de oportunidades de empleo de mayor productividad sino como una estrategia de sobrevivencia. La tasa de pobreza de este grupo es 76%.

2. Un segundo grupo comprende a 351 distritos de la sierra rural y representa 30% de la población rural. Este tiene un poco más de recurso tierra, lo que le permite reducir su grado de diversificación de cultivos y crianzas. No necesita diversificar fuera de la agricultura tanto como el anterior grupo. A pesar de tener una mejor base material que el primer grupo, siguen siendo productores considerados compradores netos de alimentos. La tasa de pobreza de este grupo es 72%.

3. Un tercer grupo de población rural comprende 248 distritos de la sierra y representa 20% de la población rural. Este grupo tiene menos tierra que los dos anteriores pero una mayor integración a los mercados monetarios. La calidad del recurso tierra a su disposición le permitiría tener mayor productividad, así como, mayores ventas al mercado de productos agropecuarios. Tiene un nivel de especialización de cultivos más alta que el de los dos grupos anteriores. La tasa de pobreza de este grupo es 67%.

4. Finalmente, el cuarto grupo identificado comprende, apenas, 89 distritos de la sierra y representa 4% de la población rural. Dicho grupo de distritos, tiene el menor nivel de diversificación de ingresos fuera de la agricultura y posee la mayor cantidad de tierra por trabajador que todos los grupos identificados. Sus niveles de especialización son los más altos y su posición comercial es en promedio neutra, a pesar de que parte importante de estos distritos sí muestra la capacidad de ser vendedor neto de productos agropecuarios. La tasa de pobreza de este grupo es la menor de todos, 53%.

El cuadro 10 muestra las características principales de estos cuatro grupos, tanto en lo que respecta a su ocupación cómo a la base de recursos, entre ellos capital humano, capital físico, bienes y servicios públicos, con los que cuentan.

Cuadro 10.
Perfil de la sierra rural según tipología (nivel distrital)

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
	n=532	n=351	n=248	n=89
Indicadores de integración al mercado				
Posición comercial (1=vendedor / -1 =comprador neto / 0 =balanceado)	-0,325 (0,0082)	-0,154 (0,014)	-0,0893 (0,019)	-0,0228 (0,025)
Ratio de ingresos no agrícolas / ingreso total	60,84 (0,80)	50,87 (0,78)	47,52 (1,10)	46,81 (2,00)
Ingreso laboral monetario /ingreso total	21,14 (1,04)	41,05 (0,74)	47,98 (1,39)	67,22 (4,15)
Índice de Herfindahl de concentración de cultivos (1=mayor concentración)	0,386 (0,0044)	0,432 (0,0077)	0,466 (0,0084)	0,609 (0,010)
Índice de Herfindahl de concentración de ingresos (1=mayor concentración)	0,479 (0,0031)	0,390 (0,0036)	0,513 (0,0049)	0,496 (0,0094)
Superficie de terreno agrícola por miembro en edad de trabajar	0,205 (0,0059)	0,218 (0,0092)	0,155 (0,011)	0,458 (0,034)
Pobreza y bienestar				
Gasto per cápita promedio (2005)	1,53 (2,30)	160,9 (2,71)	179,9 (5,79)	220,9 (11,2)
Tasa de pobreza distrital	0,764 (0,0075)	0,724 (0,0098)	0,668 (0,015)	0,534 (0,35)
Gini distrital de gpc 2005	0,263 (0,0023)	0,267 (0,0028)	0,266 (0,0054)	0,282 (0,0065)
Porcentaje distrital de población rural	0,887 (0,012)	0,880 (0,016)	0,834 (0,028)	0,778 (0,035)
Población del distrito en el que residen	12.861 1.862)	13.911 (2.032)	19.802 (4.832)	9.384 (2.771)
Capital humano				
Edad promedio del jefe de hogar	48,57 (0,18)	48,87 (0,22)	48,32 (0,27)	47,27 (0,69)
Porcentaje de jefes de hogar con primaria incompleta o menos	0,531 (0,0084)	0,487 (0,011)	0,455 (0,017)	0,366 (0,023)
Porcentaje de jefes de hogar con nivel de educación superior completa o más	0,0561 (0,0033)	0,0521 (0,0036)	0,0691 (0,0085)	0,0659 (0,0070)
Porcentaje de jefes de hogar de sexo femenino	0,207 (0,0027)	0,195 (0,0040)	0,197 (0,0040)	0,194 (0,0099)
Número de miembros promedio	4,216 (0,035)	4,256 (0,042)	4,103 (0,050)	3,756 (0,071)
Tasa de desnutrición	0,440 (0,0077)	0,387 (0,0094)	0,362 (0,014)	0,266 (0,025)
Porcentaje provincial de hogares de idioma materno aymara	0,0372 (0,011)	0,0639 (0,019)	0,0801 (0,033)	0,0361 (0,019)
Porcentaje provincial de hogares de idioma materno castellano	0,419 (0,023)	0,634 (0,029)	0,760 (0,037)	0,868 (0,040)

(Cuadro 10. Continuación)

	Grupo 1 n=532	Grupo 2 n=351	Grupo 3 n=248	Grupo 4 n=89
Ocupación				
Acividad económica: minería e hidrocarburos	0,0587 (0,013)	0,0762 (0,019)	0,138 (0,040)	0,225 (0,054)
Actividad económica: servicios (comercio, restarurantes, alojamiento) 0,291	0,266 (0,029)	0,244 (0,039)	0,342 (0,043)	 (0,088)
Tasa de ocupación salarial agrícola	0,0401 (0,0015)	0,0468 (0,0021)	0,0428 (0,0027)	0,0805 (0,015)
Tasa de ocupación salarial no agrícola	0,146 (0,0053)	0,138 (0,0054)	0,207 (0,013)	0,242 (0,029)
Tasa de ocupación no salarial agrícola	0,656 (0,0098)	0,658 (0,012)	0,535 (0,021)	0,436 (0,028)
Tasa de ocupación no salarial no agrícola	0,158 (0,0060)	0,157 (0,0069)	0,215 (0,0090)	0,241 (0,013)
Infraestructura				
Porcentaje distrital con acceso a agua conectada a red dentro de la vivienda	0,436 (0,016)	0,358 (0,017)	0,455 (0,026)	0,449 (0,026)
Porcentaje distrital con acceso a desgüe conectado a red dentro de la vivienda	0,120 (0,0078)	0,121 (0,0094)	0,158 (0,021)	0,227 (0,022)
Porcentaje distrital con acceso a alumbrado eléctrico	0,414 (0,016)	0,332 (0,018)	0,474 (0,029)	0,515 (0,039)
Índice de fragmentaicón de superficies agrícolas explitadas en el ámbito distrital	0,871 (0,0072)	0,897 (0,0078)	0,869 (0,013)	0,749 (0,032)
Porcentaje distrital de superficies de parcelas con riego	0,301 (0,015)	0,266 (0,018)	0,286 (0,023)	0,567 (0,068)
Índice de valor de la tierra (en equivalentes de tierra con riego)	7.849 (206)	9.290 (302)	8.062 (280)	14.412 (941)
Índice de valor del stock pecuario en el distrito	2.505 (110)	3.343 (175)	3.403 (330)	6.137 (845)
Índice de valor de la infraestructura productiva en el distrito	627,7 (47,9)	989,6 (192)	865,8 (181)	3.349 (1.651)
Índice de valor del equipamiento productivo del distrito	127,2 (8,18)	154,4 (12,9)	265,0 (25,6)	657,0 (202)

(Cuadro 10. Continuación)

	Grupo 1 n=532	Grupo 2 n=351	Grupo 3 n=248	Grupo 4 n=89
Características geográficas				
Altitud de la capital distrital	3.143 (37,0)	2.979 (60,7)	3.107 (62,9)	2.810 (202)
Distancia promedio a un CC.PP de 100.000 habitantes o más	43.493 (1,876)	40.771 (82.511)	29.847 (2.226)	30.378 (3.9619)
Pendiente promedio	57.61 (1,11)	47,74 (1,49)	41,80 (1,75)	49,21 (2,25)
Presencia de roca metamórfica - nivel provincial	0,0928 (0,023)	0,168 (0,020)	0,194 (0,025)	0,244 (0,051)
Presencia de roca ígnea - nivel provincial	0,160 (0,018)	0,131 (0,021)	0,120 (0,024)	0,138 (0,031)
Profundidad radicular del suelo - nivel provincial	32,27 (1,60)	40,07 (1,51)	42,78 (1,41)	30,19 (2,86)
Puntaje potencial bioclima - total 68,71	70,53 (1,62)	68,93 (1,97)	52,87 (2,52)	(3,41)
Puntaje potencial tierra - total	53,64 (0,70)	55,56 (0,98)	55,67 (1,48)	51,35 (2,01)
Nivel de precipitación promedio (período 1966-1999)	64,02 (1,33)	62,19 (1,37)	61,16 (1,45)	49,69 (7,85)
Valor de temperatura promedio (período 1966-1999)	17,54 (0,18)	17,29 (0,24)	16,93 (0,23)	17,03 (0,28)
Coeficiente de variabilidad de precipitación (período 1966-1999)	1,048 (0,013)	1,042 (0,015)	1,008 (0,020)	1,533 (0,14)
Coeficiente de variabilidad de temperatura (período 1966-1999)	0,124 (0,0031)	0,125 (0,0041)	0,138 (0,0052)	0,137 (0,0047)

Esta descripción muestra nítidamente un alta correlación entre acceso a bienes y servicios públicos, capital humano (educación), capital social (organización) y la probabilidad de pertenecer a uno u otro grupo identificado. Ello, a su vez, generaría mayores o menores capacidades para que la articulación a los mercados de productos se convierta en una alternativa capaz de mejorar los niveles de bienestar y reducir los niveles de pobreza. El cuadro 11 muestra que estas correlaciones parciales son sólidas cuando se controla por las características de los hogares y las características del medio que los rodea, potencial bioclimático, temperatura, precipitación, etcétera. Para ello hemos estimado, vía un modelo multinomial, la probabilidad de pertenecer a los grupos 2, 3 o 4 respecto a la probabilidad de pertenecer al grupo más pobre y numeroso, al grupo 1.

Cuadro 11.
Probabilidad de pertenecer a determinado grupo en la tipología. (Resultados de la Estimación Logit Multinomial: ratios de riesgo relativo - RRR y errores estándar)

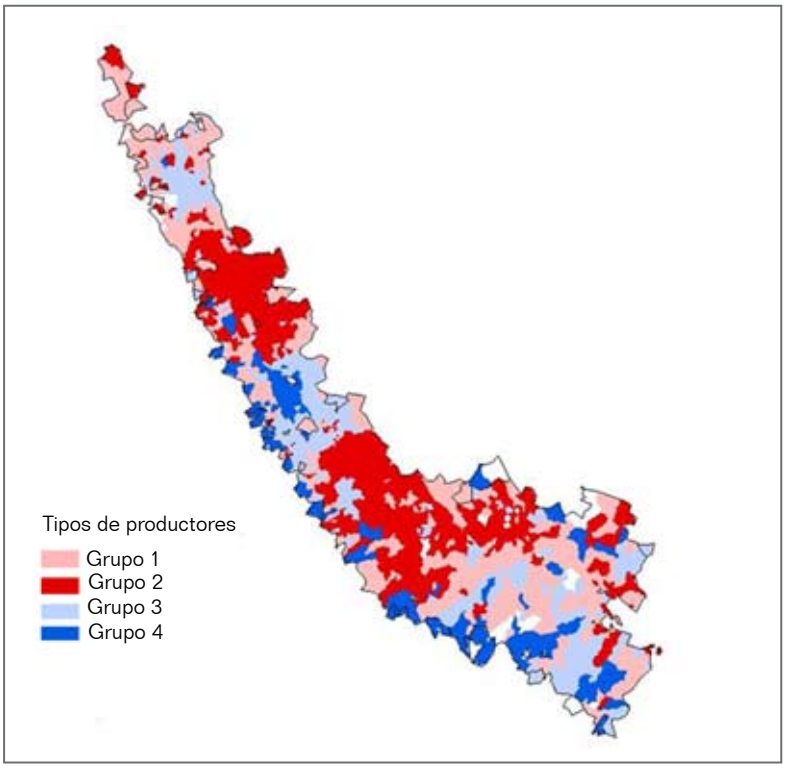
	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Edad promediod el jefe de hogar	1,059	0,882	0,783 ***
	(0,04)	(0,04)	(0,05)
Porcentaje de jefes de hogar de sexo femenino	0,189	0,006	0,388
	(0,36)	(0,01)	(1,33)
Años de educación promedio del jefe de hogar	1,300	0,839	2.579
	(0,51)	(0,35)	(2,03)
Años de educación al cuadrado	0,969	1,021	0,929
	(0,023)	(0,03)	(0,06)
Número de miembros promedio	1,147	0,468	0,218 ***
	(0,25)	(0,12)	(0,09)
Porcentaje provincial de hogares de idioma materno castellano	43,385 ***	697,035 ***	23,628 ***
	(18,32)	(405,37)	(24,15)
Tasa de dependencia	0,435 ***	0,931 ***	0,496
	(0,10)	(0,32)	(0,33)
Tasa de ocupación salarial agrícola	629,142 ***	0,511 ***	12,913 ***
	(1.979,94)	(1,84)	(57,67)
Tasa de ocupación salarial no agrícola	0,090 **	0,037 **	1,497
	(0,18)	(0,66)	(4,62)
Tasa de ocupación no salarial no agrícola	0,011 **	0,000 **	0,069
	(0,02)	(0,00)	(0,21)
Índice de fragmentación de superficies agrícolas explotadas a nivel distrital	1,289	0,706	0,587
	(0,56)	(0,36)	(0,41)
Porcentaje distrital de superficies de parcelas con riego	0,560	1,032	0,330
	(0,23)	(0,50)	(0,24)
Índice de valor de la tierra	1,000 ***	1,000 ***	1,000 ***
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Índice del valor del stock pecuario en el distrito	1,000 ***	1,000 ***	1,000 ***
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Índice del valor del equipamiento productivo en distrito	1,001 ***	1,002 ***	1,002 ***
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Existe junta vecinal en el distrito	0,814	1,215	1,621
	(0,16)	(0,29)	(0,57)
Porcentaje distrital con acceso a desagüe conectado a red dentro de la vivienda	1,855	0,528	7,188 *
	(1,40)	(0,46)	(8,29)
Distancia promedio a un CC.PP de 50.000 habitantes o más	1,00 *	1,00 *	0,980
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Altitud de la capital distrital	0,999 ***	1,000 ***	0,999 *
	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Profundidad radicular del suelo - nivel provincial	1,006	1,019	0,986
	(0,01)	(0,01)	(0,02)

(Cuadro 11. Continuación)

	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Pendiente promedio	0,970 ***	0,971 ***	0,973 *
	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Puntaje potencial bioclima - total	1,006	0,996	0,999
	(0,00)	(0,01)	(0,01)
Puntaje potencial tierra - total	1,016 *	1,035 *	1,085 ***
	(0,01)	(0,01)	(0,02)
Puntaje potencial de bosques	0,999	0,970	0,919
	(0,01)	(0,01)	(0,02)
Nivel de precipitación promedio (período 1966-1999)	1,014 **	1,019 **	1,021 **
	(0,01)	(0,01)	(0,01)
Valor de temperatura promedio (período 1966-1999)	0,609 ***	0,590 ***	0,990
	(0,05)	(0,06)	(0,15)
Coeficiente de variabilidad de precipitación (período 1966-1999)	2,959 **	1,260 **	39,653 ***
	(1,42)	(0,78)	(29,07)
Coeficiente de variabilidad de temperatura (período 1966-1999)	0,000 ***	0,136 ***	0,352
	(0,00)	(0,52)	(2,49)
Número de distritos			1217
Pseudo R-cuadrado			0,35
LR $chi^2(84)$			1060,92
Notas:			
Categoría base: Grupo 1.			

Finalmente el gráfico 8 mapea los grupos identificados poniendo en evidencia que los grupos que mayores oportunidades han mostrado en su articulación a los mercados de productos, aunque tienden a concentrarse en las pisos de valle, pueden encontrarse tanto en la sierra centro como en la sur y norte.

Gráfico 8.
Heterogeneidad en la articulación a los mercados de productos en la sierra rural



4. Rol de la inversión pública en la inserción a los mercados de productos

Metodología de estimación

Una manera de explorar cómo la inversión pública afecta las decisiones de articulación a los mercados de productos es estimando en qué medida cambia, en la sierra, la importancia relativa del acceso a bienes y servicios públicos claves, por ejemplo electricidad y caminos, para los distintos espacios de articulación mercantil identificados en la sección anterior. Para ello se estima un perfil —regresión— en donde la contribución de los bienes públicos —medida a través de los parámetros estimados de la regresión— no es fija sino una función de su localización en el espacio rural. Así, en lugar de:

$$y = \beta_0 + \sum_{i=1}^{k} \beta_1 \cdot x_i + \varepsilon \qquad (7.13)$$

se estima la siguiente relación:

$$y\ (l_1, l_2) = \beta_0\ (l_1, l_2) + \sum_{i=1}^{k} \beta_1\ (l_1, l_2) \cdot x_i + \varepsilon\ (l_1, l_2) \qquad (7.14)$$

en donde l_1 y l_2 representan la localización —longitud y latitud— de cada observación, en este caso es cualquiera de los indicadores de vinculación al mercado identificados en éste estudio.

Siguiendo a Brunsdon *et ál.* (2008) los estimados de los parámetros de $\beta\ (l_1, l_2)$ se pueden estimar utilizando la técnica de mínimos cuadrados ponderados geográficamente (gwr) usando el siguiente sistema de ponderadores:

$$\beta\ (l_1, l_2) = (X'W'\ (l_1, l_2) X)^{-1}\ (X'W'\ (l_1, l_2) Y) \qquad (7.15)$$

Los pesos se escogen de manera tal que las observaciones cercanas al punto en el espacio en donde se estima el parámetro local tienen mayor influencia que las observaciones distantes. Por ejemplo, si se usa un sistema de peso de tipo Gauss el peso para la i-ésima observación es:

$$w_i\ (l_1, l_2) = exp\ (-d / h)^2 \qquad (7.16)$$

en donde *d* es la distancia entre la i-ésima observación y la localización (l_1, l_2) donde se estima el parámetro. Por su parte *h* indica el "ancho de banda", es decir el espacio de influencia de las distintas observaciones. Así, la estimación no es otra cosa que una interpolación local donde las observaciones más cercanas —dentro del límite del ancho de banda— tienen una mayor influencia para determinar cuánto afecta el cambio en la tenencia de activos públicos sobre cualquiera de los indicadores de vinculación al mercado identificados en este estudio. La significancia de las pruebas basadas en simulaciones de Monte Carlo para decimar si las variaciones espaciales observadas en los parámetros son variaciones puramente aleatorias o reflejan variaciones espaciales efectivas, indican que en la mayor parte de los casos los parámetros tienen una alta variabilidad espacial con alta significancia estadística.

Estimación del impacto del acceso a infraestructura sobre el grado de integración a los mercados de productos

Antes de presentar los resultados de las estimaciones de la metodología planteada en la sección anterior, conviene subrayar la naturaleza del perfil de la estimación realizada. Es decir, la estimación permite identificar la asociación entre acceso a infraestructura y grado y tipo de articulación al mercado, sin pretender establecer, necesariamente, una relación causal.

Por otro lado, existe una preocupación por el uso de un indicador como variable dependiente que es, a su vez, el producto de una estimación, por ejemplo el grado de diversificación de ingresos en el ámbito distrital. La preocupación se hace más evidente cuando uno incluye como variables explicativas variables que fueron utilizadas en la primera etapa de la estimación, es decir en el proceso de interpolación Sin embargo, tal como Elbers *et ál*. (2004) señalan, se estimaría la misma relación si en lugar de los valores imputados, se hubiese contado con los valores directamente observados. Lo que sí, como afirman estos autores, las relaciones agregadas predichas están basadas en correlaciones en el hogar y, por lo tanto, no dicen nada sobre la existencia o ausencia de relaciones causales a nivel agregado. La no estacionariedad de los parámetros se puede observar nítidamente en el mapa. Por ejemplo, los mapas 9 al 13 muestran cómo se modifican los distintos parámetros de integración a los mercados de productos cuando se accede a un servicio público básico como es la electricidad. Mapas similares pueden ser construidos evaluando cómo se modifican cada uno de los cinco indicadores cuando cambia el acceso a otros servicios, entre ellos, agua y desagüe, mejor vialidad o acceso a telecomunicaciones.

Gráfico 9.
Impacto del acceso a electricidad sobre las oportunidades de generación de ingresos no agrícolas

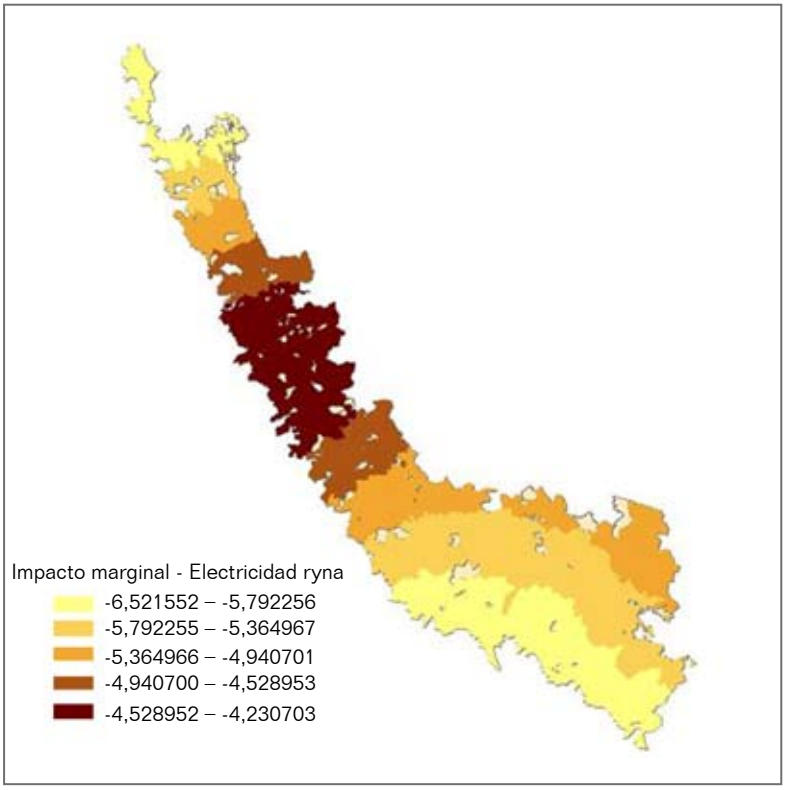


Gráfico 10.
Impacto del acceso a electricidad sobre la concentración/diversificación de cultivos/crianzas

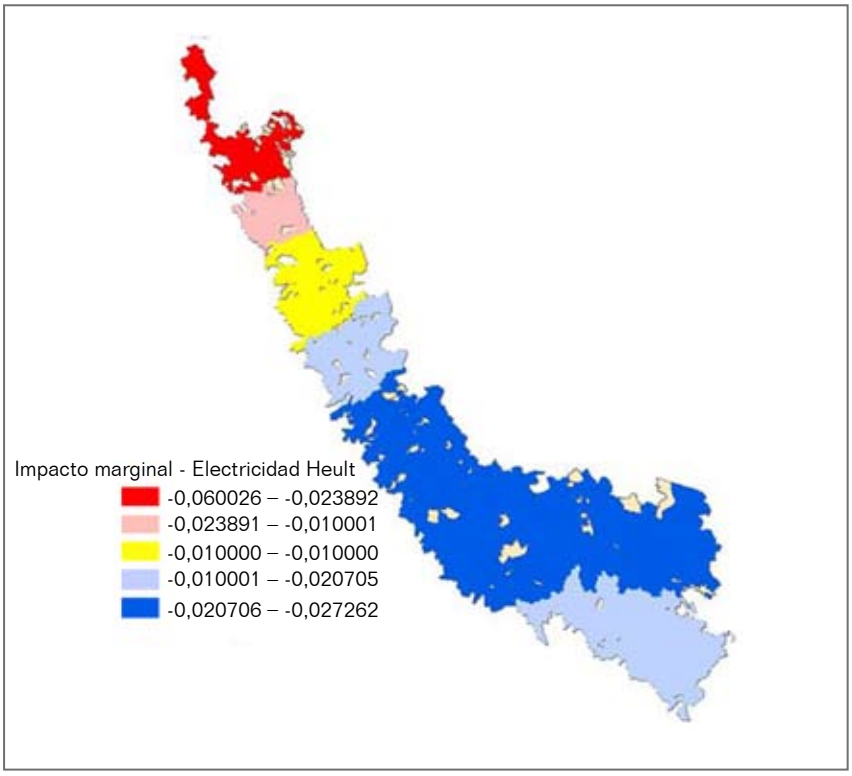


Gráfico 11.
Impacto del acceso a electricidad sobre la concentración/diversificación de ingresos

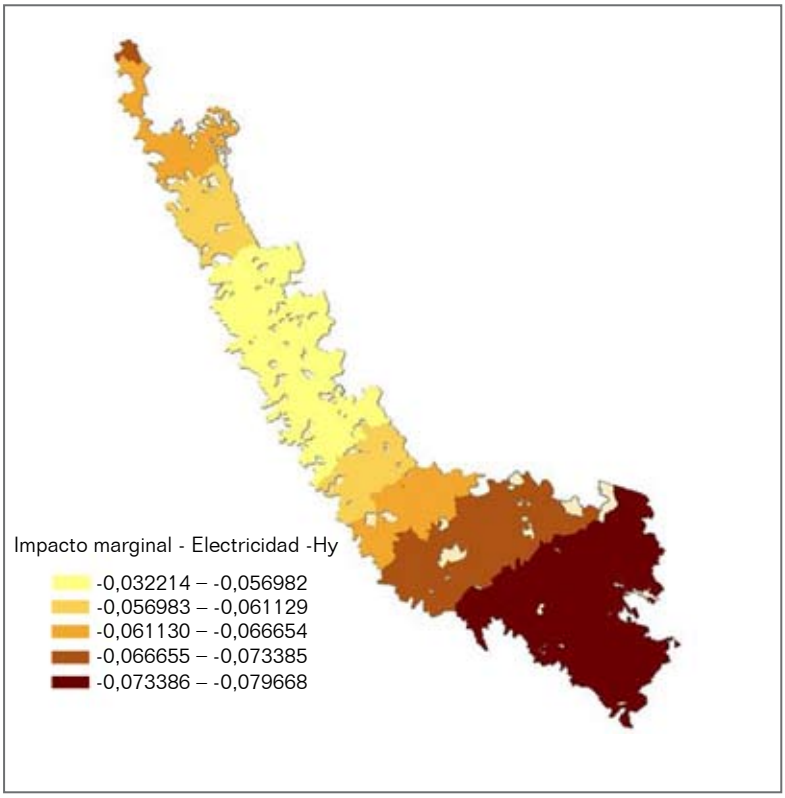


Gráfico 12.
Impacto del acceso a electricidad sobre la posibilidad de ser vendedor neto de productos agropecuarios

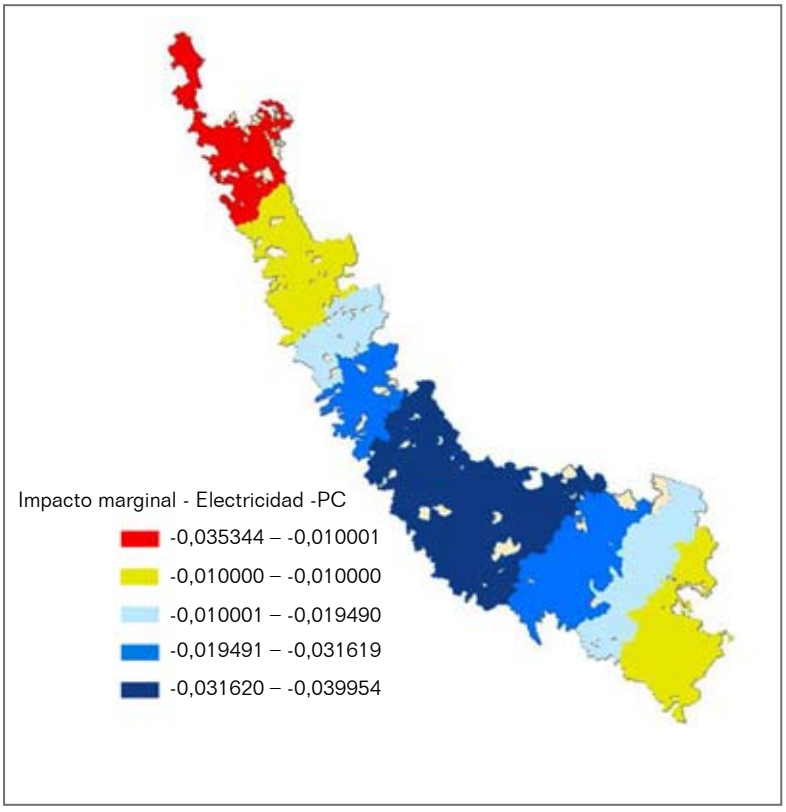
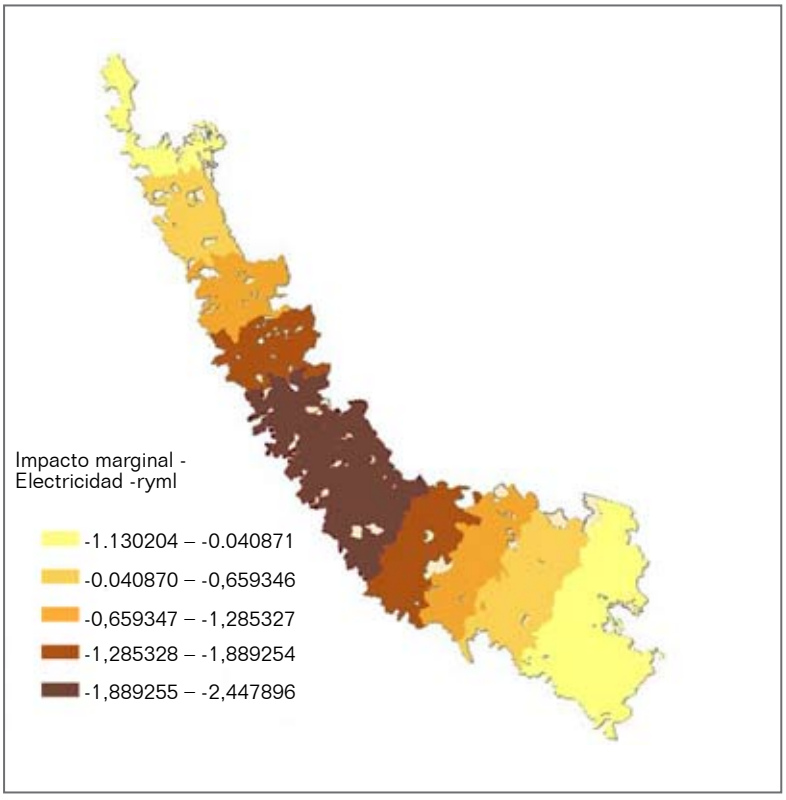


Gráfico 13.
Impacto del acceso a electricidad sobre las oportunidades de generación de ingresos laborales monetarios



Estos mapas indican que el efecto de la política pública a través de mejoras en, por ejemplo, el acceso a electricidad es heterogéneo al interior del espacio rural. Similares resultados se obtienen cuando se mapea el impacto sobre los indicadores propuestos con relación a mejoras en los tiempos de acceso a mercados, por ejemplo, vía mejora en la infraestructura vial.

6. Conclusiones

Este documento ha establecido un conjunto de indicadores que mirados de manera conjunta permitirían caracterizar el tipo, grado o profundidad de las relaciones con los mercados de productos en el medio rural. Como era de esperarse —aunque la política pública parece desconocerlo— los indicadores muestran gran heterogeneidad al interior de la sierra rural.

Aunque dicha heterogeneidad pueda estar marcada por las diferencias entre la sierra norte, centro y sur, hemos podido establecer que ésta va más allá de la que existe entre estas tres subregiones. Los grupos de productores identificados pueden ser ubicados en los tres espacios de la sierra.

Es interesante constatar, asimismo, que los grupos identificados tienden a diversificar fuera de la actividad agropecuaria más como mecanismo de sobrevivencia, debido a una baja dotación en cantidad o calidad del recurso tierra, antes que como búsqueda de empleos de mayor productividad. Esto contrasta con las formas de diversificación más comunes en la costa rural, en donde hay más oportunidades de generación de ingresos asociadas a una mayor productividad. Frente a ello, las posibilidades de diversificación en la sierra pasan necesariamente por incrementos sustantivos en la productividad de los recursos disponibles y una sustancial mejora en la articulación a espacios mercantiles urbanos y extra-regionales, especialmente en la costa.

El mapeo de los indicadores de integración mercantil muestra que los segmentos que tienen una escala suficiente y una especialización para articularse a mercados más complejos, como los que promete Sierra Exportadora son, en las condiciones actuales, muy pocos. Ampliar dichos espacios requiere inversiones sustantivas.

* * *

II. Los hogares de la sierra rural y su relación con los mercados de factores: el caso de los servicios financieros[1]

El objetivo de esta investigación, en el marco de la red sobre desarrollo rural en la sierra, es discutir cómo los hogares de este ámbito se relacionan con los mercados de factores. Buscamos conocer qué restricciones en el acceso a estos mercados afectan las estrategias de desarrollo rural de los hogares de la sierra rural para, luego, identificar medidas que les permitan aprovechar oportunidades de desarrollo a partir de un mejor y mayor acceso y uso de los mercados de factores.

1. Marco conceptual y definición del problema

El desarrollo de factores, básicamente tierra, servicios financieros y asistencia técnica, es, aun, limitado en buena parte de los países de América Latina. En el Perú, durante las últimas décadas, estos mercados han experimentados cambios significativos pasando de esquemas rígidos y con fuerte presencia del sector público a esquemas dominados por el mercado y con poca o nula participación directa del sector público.

Los pobladores rurales, tanto agricultores como no agricultores, continúan enfrentando serias restricciones para acceder a los mercados financieros y de asistencia técnica. Estas restricciones limitan las posibilidades de desarrollo de los emprendimientos económicos y sociales de los hogares rurales, ya sea para salir de la pobreza, para mantenerse fuera de ella o para generar excedentes suficientes y consolidar, así, el desarrollo y crecimiento de dichos emprendimientos.[2] Las limitaciones en el acceso a factores productivos clave como servicios financieros y asistencia técnica incrementan, también, la vulnerabilidad de los pobladores rurales ante la

1. Esta sección corresponde a un resumen del documento "Los hogares de la sierra rural y su relación con los mercados de factores: el caso de los servicios financieros" preparado por Carolina Trivelli y Johanna Yancari del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), con la colaboración de Raphael Saldaña y Óscar Madalengoitia.
2. Entendemos emprendimientos económicos y sociales en el sentido más amplio posible, desde el desarrollo de negocios productivos o de comercio hasta inversiones en la educación de los hijos.

ausencia de mercados de seguros y/o limitados sistemas informales de aseguramiento mutuo.[3] De esta manera, el acceso limitado o la ausencia de servicios financieros o técnicos puede, por un lado, inhibir o detener el desarrollo de actividades económicas y sociales de mayor rentabilidad en el ámbito rural, y por el otro, incrementar niveles de vulnerabilidad de los pobladores rurales y sus emprendimientos; y induciéndolos, con ello, a tomar decisiones sesgadas hacia la minimización de los riesgos en vez de hacia la maximización de retornos.

El entorno rural es, por definición, un ámbito complejo para el desarrollo de los mercados. En las zonas rurales se concentran los mayores niveles de pobreza y se desarrollan, primordialmente, actividades con riesgos inherentes, como la agricultura.[4] Se produce, además, con marcada estacionalidad, dispersión poblacional, problemas de información asimétrica y presencia de costos de transacción significativos (Hoff, *et ál.* 1993, Yaron 2004). Es decir, es un ámbito con condiciones que dificultan el desarrollo de todos los mercados y, en particular, el del mercado financiero.

En el caso de los mercados financieros rurales distintas condiciones y características afectan su desempeño. Por un lado, sus propias imperfecciones, y por el otro, las características del ámbito rural y de las actividades económicas que ahí se desarrollan. En las dos últimas décadas se ha puesto especial atención en identificar las razones por las cuales los mercados financieros rurales no logran convertirse en asignadores eficientes de recursos en la economía, sobre todo, a partir del análisis de las imperfecciones de los mercados rurales.[5]

3. Ya sea por limitaciones en las organizaciones y capital social o por la presencia de eventos inesperados negativos covariados que afectan a todos los miembros de una comunidad o localidad, fenómenos climáticos, por ejemplo.
4. La agricultura si bien ha perdido importancia relativa en los ingresos de los hogares rurales sigue siendo una actividad central en el medio rural en términos económicos directos y como fuente de empleo asalariado. Es, también, base de estrategias de seguridad alimentaria y vía para promover la preservación de la diversidad. En general, se mantiene como un sector articulador del medio rural. Para una síntesis de la evidencia ver De Ferranti *et ál.* 2005.
5. Existe vasta literatura sobre los mercados financieros rurales y sus imperfecciones. Buenos resúmenes pueden hallarse en Hoff y Stiglitz 1993, Yaron 2004, González-Vega 2003, Besley 1994, entre otros.

Numerosos estudios han definido las condiciones del entorno y agentes que contribuyen a las imperfecciones de los mercados rurales, especialmente en los financieros. Binswanger y Rosenzweig (1986) presentan un recuento de condiciones denominadas "materiales" para mantener estas imperfecciones en los ámbitos rurales, como dispersión de la población, altos costos de transporte, riesgos covariados (sistémicos), deficiencias en los sistemas de comunicación, etcétera Por su parte, Hoff *et ál.* (1993) analizan las variables de comportamiento que explican las fallas del mercado financieros en el ámbito rural, como, por ejemplo, las imperfecciones de los mercados de crédito que resultan de la existencia de asimetrías de información, selección adversa y azar moral, así como, problemas derivados de las relaciones asimétricas entre prestamistas y prestatarios, que se traducen en altos costos de transacción, problemas de monitoreo y coacción (*enforcement*), prácticas de racionamiento crediticio, demandas excesivas de garantías, etcétera[6] (Hoff *et ál.* 1993; Besley 1994, Nagarajan y Meyer 2005).

De igual modo, González-Vega (2003) muestra cómo los obstáculos para el desarrollo del mercado financiero rural están interrelacionados y se refuerzan entre sí. Estos obstáculos son de dos tipos, tradicionales (poder de mercado, externalidades, bienes públicos, etcétera) y los derivados de las nuevas teorías sobre fallas de mercados (Hoff *et ál.* 1993) mencionan selección adversa, azar moral, etcétera). Asimismo, agrega que estos obstáculos se ven además afectados por "fallas" en la política (desencuentro entre los incentivos burocráticos y los objetivos sociales, interferencia política, comportamientos y prácticas clientelares, etcétera), así como, por contextos en donde las dotaciones de bienes y servicios públicos y privados no son óptimas (traduciéndose en mayores costos de transacción, ausencia de sistemas de ejecución de garantías, etcétera).

En este marco proponemos analizar las restricciones que enfrentan los oferentes y demandantes de los mercados de factores en la sierra rural. Para ello buscamos identificar qué razones impiden a los hogares usar más de determinados factores productivos y qué limita su oferta en un ámbito como el de la sierra rural.

6. Visiones globales de las fallas, características y funcionamiento de los mercados de crédito se pueden encontrar en Stiglitz 1993; Stiglitz y Weiss 1981; 1987 y 1992; Hoff, Braverman y Stiglitz 1993; Besley 1994; entre otros.

Este análisis es particularmente pertinente dado que se ha llevado a cabo en un momento de expansión de la economía peruana y, con ello, del sistema financiero. En este contexto, nos preguntamos si esta expansión se da de manera similar en todo el territorio y si expande las oportunidades de acceso y uso de los servicios financieros para los hogares rurales de la sierra del país, o si, por el contrario, reproduce esquemas de desiguales oportunidades para los grupos menos favorecidos.

Nos centraremos en el mercado de servicios financieros. Hemos elgido éste porque, por un lado, cuenta con un producto relativamente homogéneo y estandarizado, como el crédito, a diferencia de lo que sucede en mercados como el de asistencia técnica, en donde es difícil identificar la calidad y las características del producto transado. Por otro lado, el mercado de servicios financieros formales —en el que nos concentraremos— tiene una oferta conocida y limitada a los intermediarios financieros que operan en la zona (básicamente micro financieros dado el tipo de clientes que nos interesa).[7]

En respuesta a lo mencionado en el marco conceptual, buscaremos identificar el tipo de restricciones que limitan el uso, demanda; y el acceso y la oferta de servicios financieros en la sierra rural. Para ello analizaremos el contexto, para identificar las llamadas "condiciones materiales" mencionadas por Binswanger y Rosenzweig (1986), poniendo especial atención al rol que juega la dotación de bienes y servicios tanto públicos como privados en la definición de la oferta de servicios financieros en una localidad determinada. Discutiremos también las variables de comportamiento, reseñadas por Hoff *et ál. (*1993) así como las llamadas fallas de la política e instituciones que podrían estar afectando la oferta y la demanda de servicios financieros.

Como mencionamos, para tomar ventaja de la heterogeneidad de la sierra rural trabajaremos sobre el conjunto de la sierra así como a partir de dos ámbitos de la sierra rural, el valle del Mantaro y el del proyecto Sierra Sur que opera en cinco departamentos. En cada uno de estos ámbitos describiremos la oferta financiera formal, la microfinanciera en particular

7. Esto lo hace significativamente distinto al mercado de tierras o de asistencia técnica en donde la oferta es tan heterogénea y atomizada como la demanda.

y, a partir de encuestas disponibles, la demanda efectiva de servicios financieros sobre todo de crédito.

Proponemos un análisis basado en estimaciones de la probabilidad de contar con un intermediario financiero en la zona, en el ámbito distrital por ejemplo, a partir de variables de la localidad y de los pobladores y de su economía. De la misma manera, buscamos estimar las variables asociadas al nivel de colocaciones de cada uno de los intermediarios por zona. Por el lado de los demandantes, buscamos replicar algo similar, es decir, identificar a partir de una estimación de la probabilidad de que un hogar haya tenido crédito, las variables de contexto y de los propios hogares asociadas con un mayor uso del crédito u otro servicio financiero.

2. Acceso a los mercados de factores

Los mercados de factores en el área rural son un cuello de botella que impide el desarrollo de las iniciativas de los hogares, y muchas veces, también la causa del fracaso de iniciativas del sector público. Asimismo, estos mercados, como el de crédito pueden estar ampliando las desigualdades en el medio rural al sólo existir, en la práctica, para los actores económicos más "privilegiados", dejando fuera a los que justamente más necesitan estos recursos financieros externos para insertarse en esquemas productivos que les permitan salir de su condición de pobreza (Carter y Barrett 2006).

Aunque no existe información específica que analice los mercados de factores, utilizaremos la información de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).[8] Luego, nos centraremos en el análisis en profundidad de un mercado, el de servicios financieros, sobre todo con relación al uso y acceso a crédito, a fin de identificar los principales problemas que estos mercados enfrentan para desarrollarse en la sierra rural del país.

Acceso al mercado laboral

Respecto al acceso al mercado laboral encontramos que los hogares de la sierra rural tienen menores niveles de acceso a este mercado, ya que sólo

8. Una de las desventajas de la Enaho 2006 (y en general de todas las Enaho) es la ausencia de las preguntas específicas para estimar el acceso a los mercados de asistencia técnica, insumos y crédito, por lo que en estos casos usamos variables aproximadas.

en 38% de ellos algún miembro del hogar trabaja de manera dependiente; mientras que en los hogares de la costa rural y de la sierra urbana, los porcentajes ascienden a 61% y 68%, respectivamente. Esta situación es mucho más notoria en el empleo dependiente no-agrícola, donde, en 2006, sólo en 22% de los hogares de la sierra rural algún miembro del hogar trabajaba en esta área, frente a 65% de los hogares en la sierra urbana.

Sin embargo este resultado esconde marcadas diferencias al interior de la sierra. En la sierra norte el acceso al mercado laboral es menor que en el caso de la sierra central y sur, sea este agrícola o no agrícola, como se puede ver en el cuadro 1. Asimismo, a medida que los hogares son más pobres el ingreso laboral, producto del trabajo dependiente pierde importancia.

Cuadro 1.
Acceso a empleo dependiente, 2006

	Perú rural	Sierra	Sierra				
			urbana	rural	norte	centro	sur
Porcentaje con algún miembro de hogar con trabajo dependiente agrícola	25,8	17,4	11,8	21,4	16,1	19,6	15,2
Porcentaje con algún miembro de hogar con trabajo dependiente no-agrícola	21,4	40,1	65,4	22,1	27,3	40,1	44,7
Porcentaje con algún miembro de hogar con trabajo dependiente	41,2	50,5	68,4	37,8	38,7	52,5	52,6

Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

Acceso a otros mercados de factores: insumos, asistencia técnica y tierra

Insumos y asistencia técnica

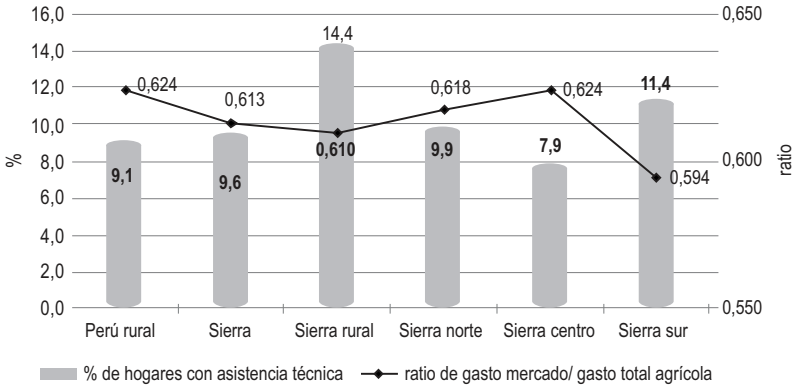
Para aproximarnos a la relación entre los hogares de la sierra rural y el mercado de insumos, utilizamos como indicador aproximado el gasto agrícola que cada hogar efectúa en el mercado para adquirir insumos agropecuarios.[9] Encontramos que los hogares rurales realizan un alto porcentaje

9. Nos referimos al gasto, en efectivo y/o como pago en especie, en semillas, abonos, pesticidas, jornales y agua de riego. Hemos considerado estos cinco rubros de gastos, porque son imprescindibles en la producción agrícola.

de su gasto agrícola a través del mercado: el ratio insumos comprados sobre gasto agrícola total es en promedio 0,62. Este acceso al mercado de insumos se mantiene tanto en la sierra rural como en las diferentes zonas de la sierra analizadas, sierra norte, centro y sur, tal como se puede ver en el gráfico 1. Es decir, buena parte de los hogares de la sierra rural, a pesar de sus elevados niveles de pobreza guardan una relación estrecha con el mercado de insumos productivos para el agro.

Sin embargo, a pesar de la relación con el mercado de insumos con la que cuentan los hogares de la sierra rural, existe evidencia de bajos niveles de uso de asistencia técnica asociada a sus labores agropecuarias (ver gráfico 1): sólo 14% de los hogares de la sierra rural contaron con algún tipo de asistencia técnica pagada. Desgraciadamente, las Enaho no tienen preguntas relevantes sobre asistencia técnica, por lo que este valor es solamente referencial y se debe considerar como una cota mínima de la relación de los hogares rurales de la sierra con el mercado de asistencia técnica.

Gráfico 1.
Acceso a mercado de insumos y asistencia técnica, 2006



Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

El mercado de uso de las tierras

Un mercado por analizar, y del cual se encuentra muy poca información, es el mercado de tierras.[10] Según la Enaho 2006, en el ámbito nacional el porcentaje de parcelas que participan en el mercado de alquileres, préstamo o al partir (sea que se den o reciban en alquiler, préstamo o al partir)[11] es 19%,[12] y representan una extensión total de 12.504,8 hectáreas. En la sierra rural 17% de las parcelas participan en este mercado (5.441,1hectáreas), de ellas 14% se reciben de terceros, y sólo 3% se dan a otros. Además, la principal forma de trabajo de las parcelas recibidas es a través del préstamo, seguido por el trabajo al partir.

En general, encontramos que en la zona rural 21% de los hogares recibe tierras en alquiler, prestadas o al partir, el promedio de tierras recibidas de otros es 3,4 hectáreas. Este porcentaje en los hogares de la sierra rural es 22,7%, y el promedio de tierras que se reciben de terceros es de 3 hectáreas, como se puede ver en el gráfico 2. Por otro lado, el porcentaje de hogares en la zona rural que da sus tierras a otros es sólo 2,2%, siendo la extensión promedio de estas tierras 1,8 hectáreas. En la sierra rural este porcentaje es 2,6%, y la extensión de tierras dadas a otros es 1,5 hectáreas, como se puede ver en el gráfico 3.

El mercado financiero: crédito y remesas

El mayor uso de crédito

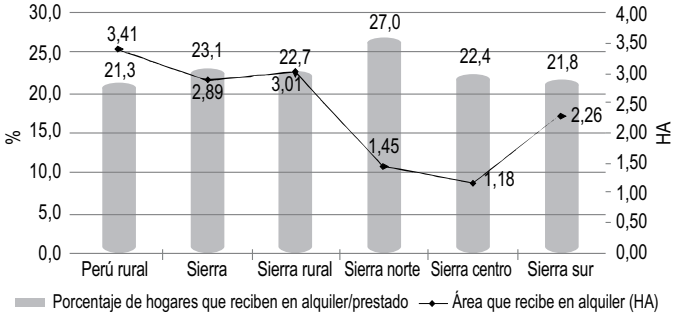
A pesar de que en la sierra los niveles de pobreza se mantienen elevados, el acceso al crédito parece estar creciendo. Según la encuesta de hogares de 2004, 22,3% de los hogares peruanos tuvo algún crédito en los últimos 12 meses; sin embargo la sierra rural es el ámbito con menor

10. Nos referiremos al mercado de uso de tierras y no al de compra y venta de tierras, debido a que la Enaho 2006 sólo recoge información sobre el área dada en alquiler o alquilada de terceros, y no recoge información acerca de las tierras vendidas o compradas durante los últimos 12 meses.

11. La pregunta formulada por Enaho es: "¿Cuál es el área total de la explotación agropecuaria (incluye barbecho, descanso, montes y bosques, etcétera)?". La pregunta se subdivide en las siguientes categorías: "propia que trabaja actualmente", "propia que alquila, presta, cede a otros" y "que alquila, recibe o trabaja de otros".

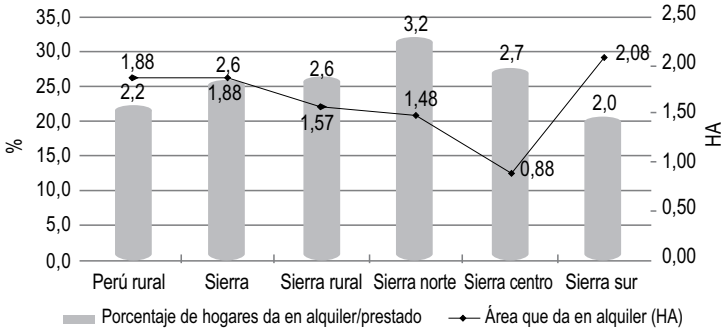
12. De estas tierras, 16% son tierras que se alquilan o prestan de terceros y sólo 3% se dan en alquiler o préstamo.

Gráfico 2.
Hogares que reciben tierras en alquiler o prestadas, 2006



Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

Gráfico 3.
Hogares que dan tierras en alquiler o prestadas, 2006



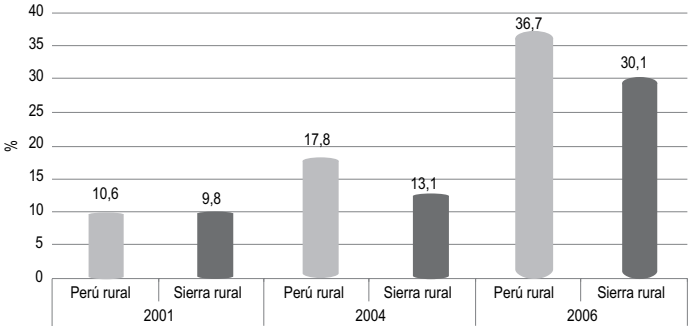
Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

nivel de acceso (13,1% *versus* 23,7% en la sierra urbana). En la encuesta de hogares de 2006 hay un importante incremento en los niveles de acceso al crédito, lo que se condice con el desarrollo microfinanciero, fenómeno principalmente urbano pero con creciente expansión de las agencias de estas entidades hacia ciudades pequeñas, tal como se ve en el gráfico 4.[13]

13. La pregunta realizada en Enaho es: "En los últimos 12 meses, Ud. o algún miembro de su hogar, ¿recibió algún tipo de crédito o préstamo de cualquier fuente (formal o informal) y para cualquier fin (producción, consumo, fiado, entrega de productos a ser pagados en cuotas, crédito de familiares o amigos, etcétera)?".

Debe notarse que en la sierra, la zona con mayor acceso al crédito es la sierra norte[14], 59% de hogares con crédito[15]. Asimismo, es importante destacar que el porcentaje de hogares de la sierra rural que reportó haber tenido al menos un crédito en 2001 fue apenas de 9,8%.

Gráfico 4.
Acceso a crédito, 2001, 2004, 2006



Fuente: Enaho 2001, 2004, 2006.
Elaboración: IEP.

Desgraciadamente, hay muy poca información y muy fragmentada sobre el uso de crédito formal por parte de los productores agropecuarios. Lo que sí es evidente son las grandes diferencias en los niveles de acceso y uso de este tipo de crédito según las distintas zonas, tipo de cultivo, características de los productores y sus explotaciones agropecuarias. Por ejemplo en la costa, en los valles de Piura, encontramos que cerca del 28% de los productores agrícolas utilizan crédito formal, pero que más del 70% considera que sí es sujeto de crédito y que, por ende, de solicitarlo podría obtenerlo. Una situación similar encontramos en valles interandinos de alta productividad, como el valle del Mantaro. Sin embargo, en las zonas más alejadas de los mercados, con producción perecible y más orientada al consumo directo que a la industria, los niveles de acceso al crédito ba-

14. Considera las zonas de sierra de los departamentos de Piura, Amazonas, Lambayeque, La Libertad, y el departamento de Cajamarca.

15. Esto coincide en gran medida con el crecimiento de la oferta financiera en zonas altamente dinámicas, principalmente Cajamarca en donde la tasa de crecimiento del PBI entre los años 2000 y 2006 fue 23,8%, y en donde hay, al menos, 18 instituciones financieras, que entre 2005 y 2006 han crecido 48%.

jan considerablemente, tanto por la limitada oferta como por un conjunto de restricciones que afectan la demanda por este servicio.

El porcentaje de hogares rurales con crédito es siempre mayor que en la sierra rural, es decir, que a pesar de un crecimiento muy importante, los niveles de acceso se mantienen por debajo de los registrados en otras zonas rurales del país.

Si bien los estratos de menores ingresos tienen, como era de esperarse, menores niveles de uso de crédito que los más ricos —o menos pobres—, el incremento del uso del crédito registrado entre 2004 y 2006 es mayor en los estratos más pobres. Es así que dentro del 20% de hogares más pobres en la sierra rural se pasa de 10% de hogares con crédito en 2004 a 25% en 2006, mientras que en el 20% más rico del mismo ámbito se pasa de 15% a 31%. Esto nos hace pensar que hay una creciente penetración financiera hacia los estratos más pobres.

Asimismo, el acceso a crédito, producto emblemático de los servicios financieros mantiene, a pesar de su importante expansión, un sesgo hacia los hogares con mayores recursos. Para mostrarlo hicimos un ejercicio que clasifica a los hogares según tres variables clave: educación, medida como máxima del hogar; tenencia de activos productivos, medida como área propia que posee el hogar; y acceso a servicios públicos, medido como ratio de acceso. A partir de cada una de estas variables creamos un índice que divide a los hogares en tres grupos homogéneos.

Así, un hogar con altos promedios en educación máxima del hogar, alto promedio de área propia del hogar y alto índice de acceso a servicios es considerado un hogar del tipo AAA; y, por el contrario, un hogar con bajos promedios de educación máxima del hogar, de área propia y de bajo índice de acceso a servicios es clasificado como un hogar BBB.

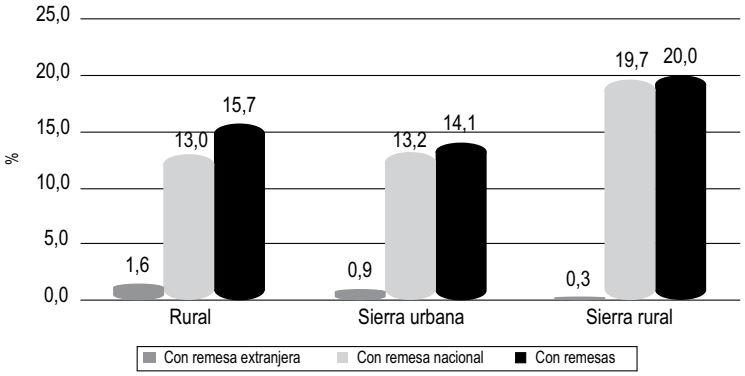
Encontramos que los hogares con un nivel bajo de activos (del tipo BBB) tienen menor acceso a crédito respecto de los hogares con altos niveles de activos, hogares AAA; pero los hogares con un nivel medio de activos, MMM; tienen un acceso a crédito similar a los hogares con niveles altos de activos (hogares AAA).

Cuadro 2.
Características de los hogares de la sierra rural de acuerdo con su nivel de tenencia de activos clave (área propia del hogar, acceso a servicios y educación)

Educación máxima del hogar	B	M	A
Área propia del hogar	B	M	A
Acceso a servicios	B	M	A
Ingreso per cápita (S/. anual) – promedio	1.907,00	1.273,00	2.928,00
Porcentaje de hogares con alguien que trabaja	79,70	100,00	100,00
Ingreso laboral / ingreso total	0,42	0,55	0,66
Porcentaje de hogares con alguien que trabaja en el sector agropecuario	77,40	100,00	100,00
Ingreso laboral agropecuario/ ingreso total	0,46	0,41	0,35
Porcentaje con crédito	12,80	32,00	36,40
N	**226,00**	**241,00**	**154,00**

Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP

Gráfico 5.
Hogares que reciben remesas, 2006



Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

Otros servicios financieros: las remesas

Es importante analizar el uso de otros servicios financieros a los que pueden acceder los hogares de la sierra rural. Entre ellos encontramos remesas o transferencias realizadas por miembros del hogar que han migrado permanente o temporalmente. En primer lugar, podemos observar que 20% de los hogares de la sierra rural ha recibido remesas, en su mayoría

de origen nacional, producto de la migración interna. Además, el porcentaje de hogares que recibe remesas es relativamente homogéneo en las diferentes zonas de la sierra.

Los hogares de la sierra rural y su relación con los mercados de factores analizados

Efectivamente, al unir lo anterior para ver con cuántos mercados de factores se vinculan los hogares rurales, tenemos que más de 95% tiene conexión con alguno de los mercados analizados de crédito, asistencia técnica, laboral e insumos. 42% está conectado solamente con uno de los mercados analizados, y 39%, con dos mercados, como podemos ver en el cuadro 3. Sin embargo, menos de 2% de los hogares de la sierra rural tiene

Cuadro 3.
Vinculación de los hogares con los mercados analizados

	Perú rural	Sierra	Sierra rural
Con ningún mercado	5,0	7,7	4,3
Con un mercado	41,7	44,0	41,8
Con dos mercados	38,5	37,4	38,7
Con tres mercados	13,8	9,9	13,7
Con todos los mercados analizados	1,1	1,1	1,6
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

alguna vinculación con todos los mercados analizados.

En nuestro análisis por niveles de activos, uno de los resultados obtenidos es que 82% de los hogares con bajo nivel de activos, tipo BBB, se encuentra conectado a uno (61%) o dos mercados (21%), mientras que en los hogares con altos niveles de activos, hogares AAA, 76% de hogares se vincula con más de dos de los mercados de factores analizados.

En lo que sigue queremos, justamente, explorar la situación del acceso y uso del sistema financiero en la sierra rural e identificar qué factores están tras dichos niveles. Buscamos entender si esta situación favorable del sistema financiero —expansión microfinanciera— y la relativa mayor

apertura e interés por las zonas rurales tiene relevancia en la sierra rural; y, de tenerlo, identificar qué hogares rurales de dicho ámbito están aprovechando el sistema financiero.

Cuadro 4.
Características de los hogares de la sierra rural de acuerdo con su nivel de tenencia de activos claves (área propia del hogar, acceso a servicios y educación)

Educación máxima del hogar Área propia del hogar Acceso a servicios	B B B	M M M	A A A
Mercado de consumo			
Ratio de gasto mercado[1/]/ gasto total	0,39	0,46	0,57
Ratio de ingreso de mercado/ Ingreso total	0,26	0,39	0,56
Mercado de factores			
Porcentaje con crédito	12,80	32,00	36,40
Porcentaje con asistencia técnica[2/]	8,00	19,10	26,00
Porcentaje de personas que trabajan / total del personas del hogar	0,67	0,34	0,46
Porcentaje de hogares con alguien que trabaja	79,70	100,00	100,00
Porcentaje de hogares con alguien que trabaja de manera dependiente	40,30	38,20	43,50
Ratio de gasto agrícola en mercado[3/]/ gasto total agrícola	0,57	0,60	0,64
Porcentaje que usa todos los mercados de factores	0,40	1,20	3,90
N	**226**	**241**	**154**

1/ Considera el gasto monetario y el pago en especie.
2/ Considera el gasto en asistencia técnica en actividades forestales y/o agrícolas y en actividades pecuarias.
3/ Considera el gasto en semillas, abonos, pesticidas, jornales y agua de riego.
Fuente: Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

Oferta financiera

La expansión del sistema financiero

Desde el inicio de la expansión de las microfinanzas en el Perú, hace ya más de una década, una de las principales preocupaciones sobre su desarrollo e impacto se refería a su sesgo urbano. Las limitadas cifras sobre acceso al crédito, principal producto microfinanciero, son evidencia suficiente como para justificar esta preocupación. Sin embargo, en los últimos

años hemos visto cómo la creciente competencia, incluso saturación, en las plazas urbanas han llevado a muchas entidades microfinancieras, sobre todo a las de menor tamaño y mayor apuesta por el desarrollo regional, a reconsiderar sus estrategias de expansión y comenzar un proceso de ampliación de cobertura y desarrollo de productos para servir a la población asentada en zonas periurbanas, en pequeños pueblos y en el ámbito rural.

La expansión microfinanciera

El Perú es un caso excepcional de desarrollo microfinanciero. No sólo por el relativamente rápido y sólido crecimiento de esta industria, sino sobre todo por la composición y características del sistema. El sistema microfinanciero peruano es un sistema formal, regulado y sujeto al cumplimiento de estándares financieros del más alto nivel. Dentro del esquema regulado la legislación permite la existencia de distintos tipos de entidades financieras, desde bancos hasta entidades que sólo pueden realizar actividades activas, como las Edpymes. Esta multiplicidad de tipos de entidades ha permitido que la industria esté formada por entidades de distinta naturaleza, origen, vocación y escala. Hay, también, entidades privadas y públicas.[16] Esta diversidad ha ayudado al sistema a consolidarse.

Además de las más de 40 entidades microfinancieras, operan en el ámbito de las microfinanzas unas cuantas financieras y MiBanco, un banco creado para atender al sector microempresarial a partir de la experiencia de una ONG internacional. Dado el éxito de estas entidades, varios bancos han abierto o reabierto sus divisiones microempresariales para competir con entidades microfinancieras, sobre todo, en las principales ciudades fuera de Lima.

Si bien las colocaciones microfinancieras representan, aún, un porcentaje pequeño de las colocaciones totales, han crecido más que las colocaciones de la banca múltiple. El microcrédito en el Perú se desarrolla desde los años ochenta, y viene creciendo desde los años noventa. Entre 1994 y 2007, el total de colocaciones pasó de US$ 236 millones a US$ 3.266 millones. Entre 1999 y 2007 el sistema financiero peruano incrementó sus colocaciones en 103%. Los bancos incrementaron sus colocaciones

16. Las Cmac son entidades públicas en tanto pertenecen a los municipios provinciales que las crean.

en 88%, mientras que el sistema microfinanciero en más de 540%. Los niveles de solidez de la industria microfinanciera son adecuados y tienden a acercarse a los de los bancos, la mora es baja, aproximadamente 4%; y cuentan con niveles de provisiones que superan su cartera en riesgo.

La expansión de las microfinanzas y, en general, el crecimiento del sistema financiero ha generado mayor competencia que, junto con las condiciones internacionales y la mejora en la economía nacional, se han traducido en una reducción sustancial de las tasas de interés

Actualmente el sistema microfinanciero tiene tantos deudores como la banca múltiple, más de dos millones de deudores las entidades microfinancieras y otros dos la banca múltiple. En su mayoría los clientes de las entidades microfinancieras, son clientes "nuevos" en el sistema financiero, de ahí su importancia en el proceso de bancarización, que supone implícitamente un proceso de formalización, y de muy pequeña escala. El crédito promedio de las entidades de microfinanzas gira alrededor de los US$ 1.300 mientras que en la banca éste supera los US$ 9.000.

Es importante destacar, también, la presencia de la banca pública, Banco de la Nación y Agrobanco, en el proceso de expansión del sistema financiero, sobre todo en su dimensión espacial. El Banco de la Nación, si bien es una entidad ligada, principalmente, a transacciones del sector público y empleados públicos es una entidad de gran cobertura geográfica (cuenta con casi 400 agencias). Además, en más de 270 localidades el Banco de la Nación es el único intermediario financiero presente; lo que ellos llaman UOB, única oferta bancaria. En los últimos años, el Banco de la Nación ha realizado importantes actividades para promover las microfinanzas a través de dos mecanismos, una subasta de fondos como líneas de financiamiento para entidades de microfinanzas; y, el más importante, un programa para permitir a entidades financieras, microfinancieras en particular, operar dentro de las oficinas del Banco de la Nación en aquellas plazas en las que el Banco de la Nación es UOB. Esto ha permitido que, a la fecha, cerca de 100 agencias del Banco de la Nación, ubicadas en lugares poco dinámicos o de difícil acceso,[17] incluyan ventanillas y

17. Entendemos por difícil acceso la distancia y tiempo; pero también la ausencia de infraestructura básica para el desarrollo del negocio bancario, telefonía, por ejemplo.

módulos de atención de entidades de microfinanzas. Tal como se ve en el mapa 1, en varios distritos de la sierra rural esta opción ha permitido la entrada de nuevos operadores financiero, incluso en zonas sin siquiera una mínima infraestructura de comunicaciones.

Mapa 1.
Agencias compartidas del Banco de la Nación en la sierra rural

Agrobanco es una entidad relativamente pequeña y la única sectorial de las mencionadas. Esta entidad, propiedad del sector público, ofrece dos tipos de créditos —no capta depósitos— unos a través de líneas de segundo piso colocadas por medio de entidades de microfinanzas con las que se tiene buenos resultados, demanda permanente, baja morosidad, etcétera; y créditos directos. Tradicionalmente los créditos directos se entregaron a condición de que los solicitantes estuvieran organizados en cadenas productivas. Esta imposición ha causado que las colocaciones sean costosas y lentas. Además, a partir de la modificación de su ley de creación en 2007, Agrobanco puede otorgar créditos de manera directa sin exigir la existencia de una cadena productiva. Agrobanco está en proceso de expansión. Por un lado, está abriendo oficinas en nuevas plazas y, a la vez, comparte oficinas del Banco de la Nación para acercarse a los productores, sin embargo, continúa teniendo una importancia limitada en las finanzas rurales.

Las características de la oferta de crédito para el agro como una aproximación a la evolución de la oferta de servicios financieros para el ámbito rural

Como se sabe, el Perú ha experimentado cambios significativos en la oferta financiera para el agro,[18] por un lado el cierre del Banco Agrario en 1992, el rápido desarrollo de las microfinanzas formales reguladas por la SBS, la formalización o especialización de las microfinanzas no formales, básicamente ONG y Cooperativas de Ahorro y Crédito y la posterior creación de Agrobanco en 2003 han traído cambios en la oferta financiera para el agro.[19] Asimismo, la oferta ha sido sensible a la presencia de fenómenos exógenos como el Fenómeno de El Niño en 1997 y 1998; y a acciones del sector público como el programa de refinanciamiento, rescate financiero agrario (RFA) implementado a inicios de esta década.

A pesar de estos cambios se registra una relación bastante estable (ligeramente creciente) entre la producción y la oferta financiera para el agro, tal como se aprecia en el cuadro 5.

18. Usamos las colocaciones agropecuarias como proxy de la oferta financiera rural porque las estadísticas oficiales no registran el ámbito de las actividades financieras.

19. Para más detalles y discusión sobre la evolución y características de la oferta financiera rural ver Trivelli *et ál.* 2003.

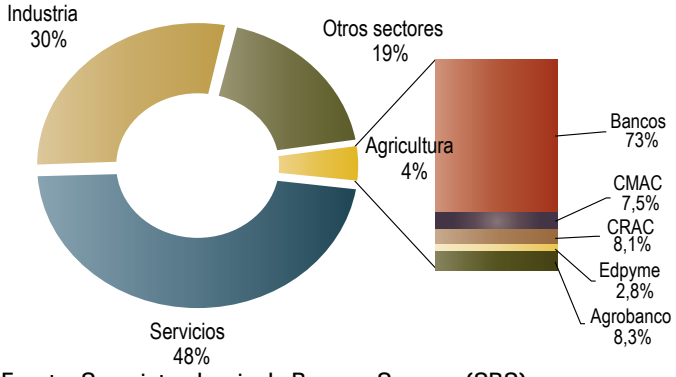
Cuadro 5.
Relación entre PBI y colocaciones del sistema financiero en el sector agropecuario, 1994 – 2006 (millones de dólares corrientes)

	1994	1998	2001	2004p/	2005p/	2006p/
PBI nacional	45.012	53.189	55.485	71.388	76.300	94.843
PBI agricultura1/	3.418	4.219	4.973	4.295	4.113	5.203
Colocaciones agropecuarias2/	208	495	407	386	451	469
Porcentaje de colocaciones / PBI agricultura	6,1	11,7	8,2	9,0	11,0	9,0

p/ Las estimaciones del PBI nacional y agricultura son preliminares.
1/ Sector agricultura, caza y silvicultura.
2/ Corresponde a las colocaciones brutas del sector.
Fuente: Cuanto - *Perú en Números 2007*, Banco Central de Reserva del Perú (Bcrp), Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
Elaboración: IEP.

Para el sistema financiero, el sector agropecuario sigue siendo un sector poco atractivo por conocidas razones como alto riesgo, costos elevados de transacción y limitada rentabilidad. Es por ello que la expansión de las colocaciones agropecuarias se explica más por la expansión de las colocaciones en general que por estrategias de colocación sectorial. Estas representan sólo 4% de las colocaciones totales del sistema.[20]

Gráfico 6.
Porcentaje de colocaciones por sector, diciembre 2007



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
Elaboración: IEP.

20. Lo que refleja que el agro recibe una proporción menor del financiamiento total respecto a lo que aporta a la producción nacional.

El sistema financiero que atiende al agro está segmentado. Por un lado, la banca múltiple, responsable de los mayores montos colocados, se concentra en créditos grandes, transacciones promedio superiores a US$ 110 mil; y tiene pocos clientes, 4.000 aproximadamente, apenas 6% de los clientes agropecuarios del sistema. Por otro lado, las entidades microfinancieras —incluyen a Mibanco— colocan montos promedio que solo superan los US$ 1.800 por operación pero que atienden al grueso de los clientes agropecuarios, más de 77 mil. Entonces, el sistema financiero relevante para la mayor parte de clientes agropecuarios es el microfinanciero.

Uno de los principales problemas asociados al financiamiento agropecuario, además de la limitada oferta, es el alto costo del crédito. Si bien es cierto que el crédito sigue siendo caro, sobre todo comparado con las tasas de rentabilidad de los principales productos agropecuarios, es evidente que las tasas de interés registran tendencias hacia la baja.

Cuadro 6.
Colocaciones agropecuarias del sistema financiero, 2007
(al 31 de diciembre)

Sistema	Colocaciones agropecuarias millones de US$	Número de deudores	Crédito promedio US$
CMAC	50,7	22.048	2.299,0
CRAC	55,0	26.085	2.110,2
EDPYME	19,3	12.572	1.534,8
Mibanco	18,7	16.519	1.132,0
Total IMF	**143,7**	**77.224**	**1.860,8**
Bancos	477,7	4.337	110.145,3
Agrobanco	24,5	16.555	1.481,1
TOTAL	**645,9**	**98.116**	**6.583,0**

Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
Elaboración: IEP.

Es decir, si bien las colocaciones hacia el sector agropecuario —que usamos como un aproximado de las colocaciones rurales— han crecido, éstas se encuentran lejos de representar una oferta relevante capaz de abastecer al conjunto de agricultores. Sin embargo, hay que destacar que estas colocaciones se basan, por lo general, en un esquema de mer-

cado y de evaluación privada, sin subsidios ni apoyos especiales del sector público.[21] Hay que destacar que además de la expansión, la morosidad de la cartera agropecuaria ha caído de manera sostenida en los últimos años.

La oferta financiera en la sierra rural

La información disponible en la SBS, permite diferenciar las agencias de los intermediarios financieros en los distritos de la sierra rural. A diciembre del 2007, 13 intermediarios financieros en total reportaron carteras en la sierra rural; todas instituciones de microfinanzas. Estas carteras suman S/. 178 millones, sólo 3% de las colocaciones de la sierra y 0,23 % del total nacional. En depósitos,[22] a diciembre de 2007, siete intermediarios captaron ahorros y, al igual que las colocaciones, todas eran instituciones de microfinanzas. El Banco de la Nación que también reportó ahorros en el ámbito de la sierra rural. Acá los depósitos suman S/. 58,7 millones y representa el 1,6% del total de la sierra y el 0,06% del total nacional.

Estos porcentajes tan bajos de participación en la sierra rural, tanto en captaciones como en depósitos, se explica por dos razones. Por un lado, los intermediarios financieros reportan carteras en los distritos de capitales de departamento o de provincia, que son consideradas distritos no rurales; y, por el otro, se toma en cuenta las colocaciones y depósitos de todo el sistema financiero, incluyendo a los bancos.

Los mapas 2 y 3 muestran la evolución de colocaciones de cada sistema en la sierra; Cmac, Edpymes, Crac y bancos, entre 2001 y 2007, apreciamos, también, los ámbitos analizados de la siguiente sección. Se observa claramente cuántoo han incrementado las Edpymes, las Cmac y las Crac su escala de colocaciones en la sierra. Sin embargo, lo más interesante es su incursión en nuevas plazas de la sierra rural, sobre todo las Edpymes. También se puede observar que el mayor volumen de colocaciones, re-

21. Salvo probablemente los fondos colocados de manera directa a través de Agrobanco o aquellos colocados por esta entidad a través de sus acciones de segundo piso. En ambos casos, sin embargo, estas colocaciones se pagan a tasas de mercado (aunque sin considerar el costo del capital inicial). Ver Trivelli y Venero (2007) para una discusión sobre este punto.

22. Las Edpymes no están autorizadas por la SBS para captar ahorros.

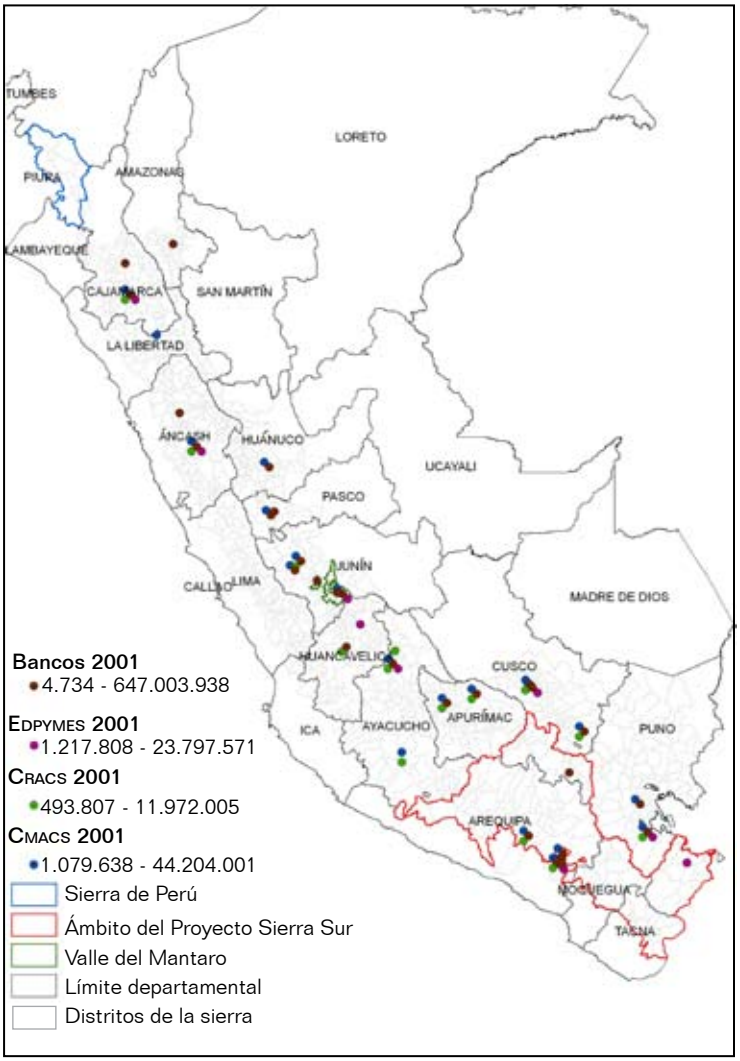
presentado por las circunferencias de mayor tamaño, se encuentra en las capitales de departamento. En el caso de los bancos, se observa asimismo un incremento en la escala de sus colocaciones, aunque no tan importante como en las Crac, Cmac y Edpymes en la sierra.

Cuadro 7.
Participación de colocaciones y depósitos de la sierra rural en soles y porcentaje respecto a la sierra y el total nacional (soles)

Sistema	Colocaciones		
	Sierra rural	Sierra (%)	Total nacional (%)
		3,022	0,23241
Cajas Municipales	108.842.107	1,848	0,14214
Cajas Rurales	38.307.665	0,651	0,05003
Edpymes	30.814.131	0,523	0,04024
Total	177.963.903	5.888.920.609	76.572.565.125
Sistema	**Depósitos**		
	Sierra rural	Sierra %	Total nacional %
		1,663	0,0622
Cajas Municipales	21.829.861	1,021	0,02308
Cajas Rurales	36.930.328	0,641	0,03904
Banco de la Nación	35.592	0,001	0,00004
Total	**58.795.781**	**5.758.269.138**	**94.598.507.191**

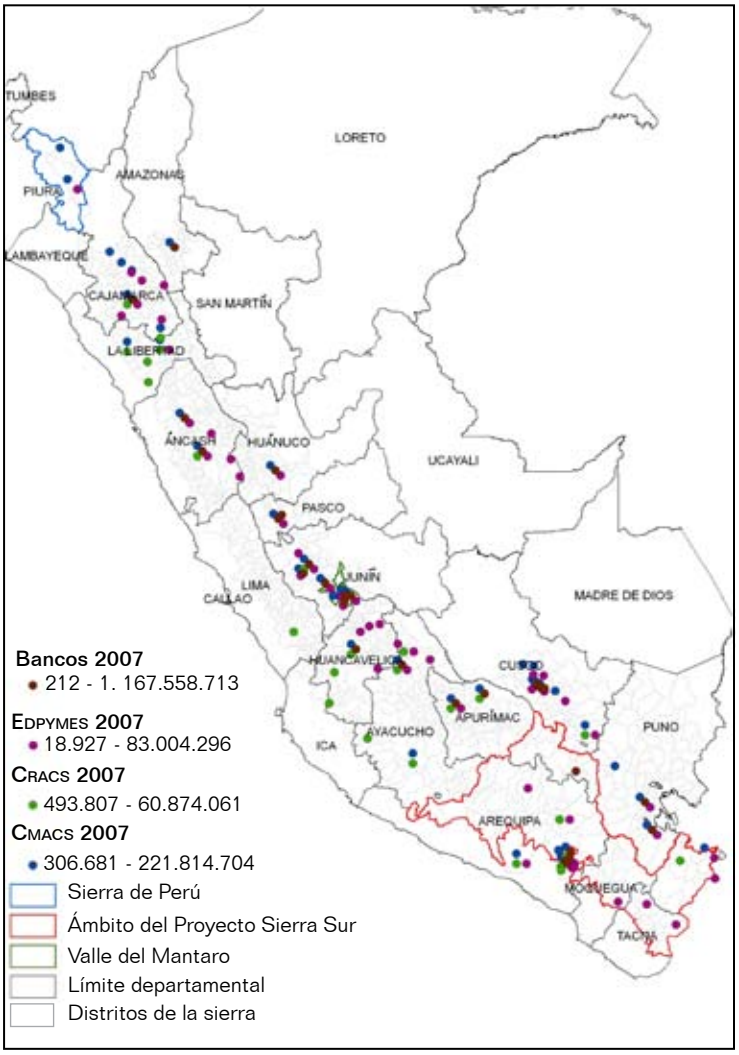
Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
Elaboración: IEP.

Mapa 2.
Presencia y colocaciones del sistema financiero regulado por distrito de la sierra 2001- 2007



Nota: Los rangos establecidos en cada institución financiera se refieren al volumen de colocaciones por distrito en la sierra. Por ejemplo, para 2007 las Edpymes colocaron en un distrito de la sierra S/.18.927 y S/. 83 millones en otro.

Mapa 3.
Presencia y colocaciones del sistema financiero regulado por distrito de la sierra 2001- 2007



Nota: Los rangos establecidos en cada institución financiera se refieren al volumen de colocaciones por distrito en la sierra. Por ejemplo, para 2007 las Edpymes colocaron en un distrito de la sierra S/.18.927 y S/. 83 millones en otro.

Dos ámbitos de análisis en la sierra rural: sierra sur y valle del Mantaro

Como señalamos al inicio, la investigación que desarrollamos busca entender las dinámicas de acceso y uso de servicios financieros en dos zonas de la sierra rural. En primer lugar, el ámbito de trabajo del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur (Sierra Sur),[23] que cuenta con 120 distritos en cinco departamentos de la sierra sur del país, y el valle del Mantaro, en particular el piso del valle, dominado por pequeños productores de agricultura comercial.

En lo que sigue analizaremos dos ámbitos de la sierra rural, ámbitos bastante distintos entre sí y que nos permitirán mostrar las diferencias entre los distintos mercados financieros en la sierra del Perú. En particular, en relación con la oferta disponible a lo largo de la sierra que es muy heterogénea.

Las instituciones microfinancieras (IMF) que operan en los departamentos del proyecto Sierra Sur

El proyecto de Desarrollo Sierra Sur trabaja en los departamentos de Arequipa, Puno, Cusco, Moquegua y Tacna y está compuesto por 120 distritos. A setiembre de 2007, seis instituciones microfinancieras reguladas otorgaban créditos en estos distritos y cuatro captaban depósitos. Si tomamos como referencia los departamentos mencionados, el número de instituciones financieras aumenta de seis a 16, y a 18 si tomamos en cuenta el Banco de la Nación y Agrobanco, ambas instituciones públicas que también ofrecen créditos.

Como era de esperarse las instituciones financieras se concentran en las capitales de departamento. Así, en los distritos de Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna hay presencia de diversas IMF (ver mapa 3), algo que no se observa en el ámbito de Sierra Sur, salvo por el distrito de Yunguyo,[24] en donde la frontera con Bolivia y el lago Titicaca favorece la presencia de microfinanzas.

23. Para más detalles ver www.sierrasur.gob.pe

24. A diciembre de 2007 las colocaciones en el distrito de Yunguyo fueron S/. 14.8353.724, casi la tercera parte del total de colocaciones del ámbito del Proyecto Sierra Sur.

La cartera agropecuaria de las 16 entidades microfinancieras en los cinco departamentos de Sierra Sur representa algo más de 5% de las colocaciones totales de dichas entidades a junio de 2007, porcentaje ligeramente mayor al promedio nacional de colocaciones agropecuarias, que como vimos bordea el 3%. Las entidades más activas en las colocaciones agropecuarias son las Crac, sobre todo, Los Andes, Credinka y Caja Sur así como y las Edpymes. Los indicadores financieros de las entidades que operan en estos departamentos dan cuenta de que éstas han mejorado su rentabilidad. La mayoría de instituciones muestran indicadores aceptables. Es decir, son entidades en su mayoría, solventes, sólidas y en proceso de expansión.

Las instituciones microfinancieras que operan en el valle del Mantaro

El valle del Mantaro se ubica dentro del departamento de Junín. Este valle está compuesto por 23 distritos, donde hay seis entidades financieras reguladas que otorgan créditos (ver cuadro 8) y tres IMF que captan depósitos en el departamento como en el ámbito del proyecto. En este caso, el ámbito del valle del Mantaro tiene un nivel de colocaciones y captaciones muy cercano al nivel de colocaciones del departamento, 80% de las colocaciones y 90% de los depósitos, pues las ciudades principales se encuentran, justamente, dentro del propio valle.

Sin embargo, la cartera agropecuaria es similar, e incluso menor, a la que registran las entidades ubicadas en los departamentos de Sierra Sur. En el valle del Mantaro la cartera agropecuaria es sólo de 4,7% de la cartera total, siendo el principal prestamista al agro la Edpyme Confianza. Al igual que en Sierra Sur, el sistema microfinanciero presenta buenos resultados financieros.

Comparando ambos ámbitos

Al comparar estos dos ámbitos es evidente el mayor dinamismo financiero del valle del Mantaro, aunque cuente con menos entidades financieras, con menos población y extensión. Los montos de colocaciones y depósitos promedio son mayores en Junín que en Sierra Sur. Hay que destacar que si bien el ámbito de Sierra Sur es mucho más extenso y poblado que el del valle del Mantaro, el número de habitantes en los distritos con oferta financiera formal es mucho mayor en el valle que en la Sierra Sur (cerca

de tres veces), como se ve en el cuadro 8. A pesar de ello, las colocaciones y depósitos per cápita son casi el doble en el valle del Mantaro que en la Sierra Sur, poniendo en evidencia el mayor dinamismo del primer ámbito.

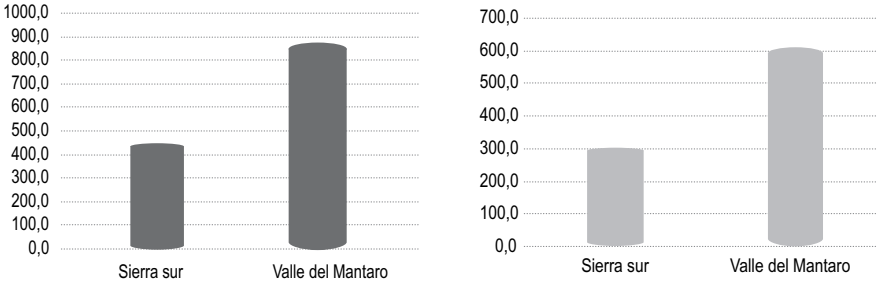
Cuadro 8.
Comparando ámbitos (diciembre 2007)

Ámbito	Sierra Sur	Valle del Mantaro
Número de distritos del ámbito analizado	120	23
COLOCACIONES		
Colocaciones en departamento(s) en nuevos soles	1.775.012.600	482.828.030
Colocaciones en ámbito analizado en nuevos soles	51.929.788	324.613.043
Número de IMF que otorgan créditos en departamento(s)	16	6
Número de IMF que otorgan créditos en el ámbito analizado	5	6
Número de distritos con colocaciones en el departamento(s)	37	14
Número de distritos con colocaciones en el ámbito analizado	7	6
Población de distritos con colocaciones en el departamento(s)	1.708.113	589.923
Población de distritos con colocaciones en el ámbito analizado	117.571	371.983
Colocaciones per cápita en ámbito analizado en nuevos soles	441,7	872,7
DEPÓSITOS		
Depósitos en departamento(s) en nuevos soles	1.114.342.078	273.591.090
Depósitos en ámbito analizado en en	31.567.933	216.605.621
Número de IMF que captan ahorros en departamento(s)	7	3
Número de IMF que captan ahorros en el ámbito analizado	3	3
Número de distritos con depósitos en el departamento(s)	33	10
Número de distritos con depósitos en el ámbito analizado	6	5
Población de distritos con colocaciones en el departamento(s)	1.567.765	526.201
Población de distritos con colocaciones en el ámbito analizado	105.148	358.803
Depósitos per cápita en ámbito del proyecto	300,2	603,7

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros, www.sbs.gob.pe, Enaho 2006.
Elaboración: IEP.

En los dos ámbitos el sector agropecuario si bien atrae una porción pequeña de las colocaciones, 4,7% en Junín y 5,2% Sierra Sur, existen algunas entidades con una cartera agropecuaria importante, como Edpyme Confianza en Junín; Credinka, Crac Los Andes y Caja Sur en Sierra Sur.

Gráfico 7.
Colocaciones per cápita en ámbito analizado (nuevos soles)



Fuente: SBS.
Elaboración: IEP.

Cuadro 9.
Resumen de indicadores financieros, diciembre de 2007

Ámbito	ROE	Mora	Eficiencia
Sierra Sur	32,71%	3,04%	12,32%
Valle del Mantaro	33,42%	2,71%	13,64%

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).
Elaboración: IEP.

Características locales y presencia de intermediarios financieros en la sierra rural

De acuerdo con lo visto líneas arriba existen diferentes niveles de oferta financiera en los dos ámbitos que hemos analizado. Como es obvio, los intermediarios financieros se ubican en zonas con dinamismo económico y ello debe estar a la base de las diferencias entre la presencia financiera en el valle del Mantaro y Sierra Sur. Sin embargo, es probable que los intermediarios definan su presencia y oferta financiera a partir de la existencia de ciertas condiciones mínimas. Condiciones que pueden ser la existencia de infraestructura mínima, como telefonía o de cierto nivel mínimo de población. Para analizar la relevancia de esta hipótesis nos preguntamos

si las diferencias en la oferta financiera en los ámbitos seleccionados se explican por características de los entornos de la sierra rural.

Esta discusión es relevante en tanto la expansión microfinanciera en la sierra rural parece ser una búsqueda de nuevas plazas ante la creciente competencia urbana. Conviene preguntarnos, por ello, hasta dónde llegará esta expansión. ¿Es cuestión de tiempo hasta que logremos mayor presencia de intermediarios financieros en la sierra rural?

Para responder estimaremos la probabilidad de que exista una agencia financiera en un distrito de la sierra rural en función de sus condiciones que este distrito. De esta manera, un distrito tiene una agencia financiera si es que el volumen de colocaciones o depósitos en el mismo, es mayor a cero.

Para ello utilizaremos la siguiente función:

$$Y = f(X)$$

Donde Y es el monto depositado y/o colocado en el distrito,[25] *y* es una variable continua y positiva. Además *X* es un vector de características asociadas a los distritos divididas en seis tipos: de localización, de capital humano (educativas), de ruralidad, de inversión pública y privada, de actividad minera y de telecomunicaciones (telefonía). Ahora, dado que se quiere estimar la probabilidad de que exista una agencia financiera en el distrito, mediante la proxy del total de colocaciones y/o depósitos en el mismo, definimos z como 1 si existen colocaciones y/o depósitos en el distrito y 0, en el caso contrario.

De manera que se estimará un modelo *probit* de la siguiente forma:

$$Pi = Prob(z=1|X)$$

Donde la variable endógena *z* es 1 si existen colocaciones o depósitos en el distrito y 0 en el caso contrario. *X* es un vector de características del distrito, tales como el monto total y per cápita de inversión ejecutado por cada municipalidad distrital, el ratio población con educación universitaria sobre población con educación secundaria; el grado de ruralidad medido como el ratio población rural sobre población urbana, la presencia

25. Corresponde al total de colocaciones y depósitos para 2007 en los distritos de la sierra rural.

de minas; la existencia de infraestructura necesaria para telefonía fija e Internet y, por último, la altitud del distrito y la distancia del distrito hacia el distrito capital de la provincia como proxy de acceso y geografía. Para ello se cuenta con información a nivel distrital proveniente del Sistema de Integración Contable - Sicon 2006, del Censo Nacional 2005 y de la Superintendencia de Banca y Seguros.

La muestra consta de 851 distritos, todos ellos presentan información completa con respecto al conjunto de variables exógenas que usamos para las regresiones. Se realizaron cuatro estimaciones: dos probit con errores estándar robustos y dos tobit. El modelo *probit* sirve para responder a la pregunta de cuáles son las condiciones necesarias para que exista una agencia financiera en un distrito de la sierra rural; mientras que el modelo *tobit* nos permite ver si estas condiciones de oferta permiten también explicar el volumen de colocaciones y/o depósitos en un distrito de la misma zona. Por lo que a diferencia del modelo probit que usa variables endógenas dicotómicas, el tobit tiene como variable endógena continua, el volumen las colocaciones o depósitos.[26]

En las cuatro estimaciones podemos observar que todas las variables tienen el signo esperado y que las variables significativas son en todos los casos inversión per cápita, minería y distancia a la capital de provincia; tal como se muestra en el cuadro 10.

Con respecto a las demás variables podemos decir que:

- La ruralidad del distrito, que mide la proporción de población rural con respecto a la urbana, sólo es significativa en el modelo probit para la estimación que tiene como variable endógena la existencia de colocaciones y como se mencionó antes el signo negativo esperado.
- La altitud del distrito deja de ser significativo sólo al estimar el monto de colocaciones, lo que nos dice que no es un determinante del volumen total colocado.

26. Al igual que en el caso de las estimaciones probit, se realizó una transformación logarítmica para todas las variables exógenas. Debido a que en este caso si es posible se realizó la misma transformación para las variables endógenas.

Cuadro 10.

Resumen regresiones, año 2007

Fuente	Variable	Justificación / explicación	Signo esperado	Resultados Probit				Resultados Tobit			
				Colocaciones		Depósitos		Colocaciones		Depósitos	
	Inversión										
SICON 2006	Inversión	Distritos más grandes, con más recursos y con más recursos destinados hacia la expansión de la infraestructura pública atraen a las entidades financieras.	+	+	**	+	***	+	***	+	**
SICON 2006, Censo 2005	Inversión per cápita	Si la inversión pública se da en distritos con poca población entonces es menos probable que exista o se instale alguna entidad financiera en la zona.	-	-	***	-	***	-	***	-	***
	Telecomunicaciones										
ENCO 2006	Telefonía fija	Distritos con teléfono fijo están más articulados que los que no lo tienen.	+	+		n.d.	n.d.	+		n.d.	n.d.
ENCO 2006	Internet	Permite mayor flujo de información que el teléfono fijo. Se puede usar mejor en los procesos productivos	+	+	**	n.d.	n.d.	+	*	n.d.	n.d.
	Capital humano (educación)										
Censo 2005	Población universitaria/ secundaria	Una mayor proporción de población con educación superior hace más atractiva la zona por los retornos asociados.	+	+	**	+		+	*	+	
	Minería										
MEM 2007	Minas en el distrito	La existencia de minas en el distrito aumenta el dinamismo financiero en la zona.	+	+	**	+	*	+	**	+	**
	Ruralidad										
Censo 2005	Población rural/urbana	La composición de la población orientada al ámbito rural hace que los retornos en este distrito sean menores (más riesgos asociados a los ingresos, menos articulados, etcétera).	-	-	*	-		-		-	
	Geografía (acceso)										
INEI 2002	Altitud	Mientras más alto de la se encuentre el distrito más difícil será el acceso.	-	-	*	-	***	-		-	*
FONCODES 2004	Distancia a capital de provincia	Mientras más lejos de la capital de provincia se encuentre el distrito será menos articulado.	-	-	**	-	**	-	**	-	**

*** p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01; n.d.: no determinado**

- En el caso de las telecomunicaciones, la variable Internet que recoge la existencia de infraestructura necesaria en el distrito para la provisión de Internet, resulta significativa y con el signo esperado positivo sólo en casos en que las estimaciones se realizaron con la variable colocaciones como endógena. Sin embargo, la variable telefonía fija registra algunas situaciones especiales. En los casos en que se usó la variable depósitos como variable endógena, tanto en las estimaciones probit como tobit, se tuvo que excluir telefonía fija e Internet del vector de características X debido a que la no existencia de infraestructura necesaria para estos servicios predecía perfectamente la no presencia de una agencia al utilizar la proxy de depósitos. Estos resultados muestran cómo la existencia provisión de Internet y telefonía fija son dos condiciones necesarias para que haya una agencia financiera en un distrito.
- Educación resulta significativa y con el signo esperado sólo cuando la variable endógena de las estimaciones tanto *probit* como *tobit* son las colocaciones. En el caso de los depósitos la educación resulta ser no significativa. Entonces, una población con altos niveles de capital humano es relevante para otorgar créditos, más no para captar (sus) ahorros.

En resumen, las estimaciones probit nos muestran cómo los intermediarios financieros buscan ubicarse en distritos menos rurales, con más recursos —e infraestructura— y con mejores posibilidades de acceso, así como, en distritos más grandes y con una economía pública —inversión— mayor. Por otro lado, el modelo tobit, que tiene la misma especificación del modelo probit, nos muestra que las mismas variables exógenas se relacionan con el monto total de depósitos o colocaciones que dichas entidades captan o colocan en cada distrito.

Es decir, las características del distrito, la población y las finanzas afectan no sólo a la probabilidad de que exista un intermediario financiero sino también el nivel de actividad —colocaciones y depósitos— que los intermediarios movilizan en dicho distrito. Es así que distritos muy pequeños —en población—, alejados, con población rural y poco educada no contarán con la presencia de un intermediario. Sin embargo, es claro, también, que en los distritos de la sierra rural más pequeños, rurales y alejados, los intermediarios financieros tendrán menos actividad.

Estos resultados dan cuenta de que el proceso de expansión que discutimos en la sección anterior encontrará pronto límites en la sierra rural, pues el grueso de los distritos rurales de la sierra son justamente pequeños, pobres y con déficit de infraestructura.

Demanda financiera

Como vimos antes, la información de la encuesta de hogares de 2006 da cuenta de que un tercio de los hogares de la sierra rural señalan haber tenido crédito. Como sabemos, muchos de los créditos reportados provienen de fuentes no formales, acopiadores, casas comerciales, bancos comunales, etcétera. Por otro lado, queda claro que los hogares rurales de la sierra son heterogéneos entre sí, y entre distintas zonas, por lo que la porción de hogares con crédito puede ser diferente según la zona en que se encuentren. Para hacer un análisis que tome en cuenta la heterogeneidad de la sierra rural y sus hogares, que nos permita además indagar sobre la relación entre este 30% de hogares con crédito y la oferta formal, analizaremos la demanda como acceso y uso de crédito, a partir de dos casos específicos de la sierra rural.

Aprovechando las encuestas existentes, IEP-Basis para el valle del Mantaro, tanto en función de una muestra representativa de pequeños productores comerciales, como de un grupo de productores "articulados" a la agroindustria y/o agro exportación[27] y la Línea de Base (LDB) del proyecto Sierra Sur, examinaremos las características de los usuarios, sus hogares y de las transacciones financieras que realizan.

Una de las principales características a resaltar entre los hogares analizados es su heterogeneidad, tanto en la sierra rural, como al interior de entornos aparentemente más homogéneos. Tenemos, por ejemplo, que los hogares de productores articulados del valle del Mantaro se encuentran en mejor situación respecto al acceso de bienes privados y públicos; al acceso al mercado de factores como crédito y asistencia técnica; y, al acceso a capital humano de los pequeños productores típicos del piso de valle, que suelen ser vistos como el ejemplo del pequeño productor

27. Este grupo de encuestados pertenece al grupo "tipo" de clientes ideales de Sierra Exportadora.

viable de la sierra. Además, al compararlos con los hogares de pequeños productores y de Sierra Sur encontramos diferencias significativas que reflejan dos tipos de productores radicalmente distintos. Los hogares de pequeños productores comerciales del valle del Mantaro se encuentran en un punto intermedio entre los "articulados" y los productores típicos del proyecto Sierra Sur.

Las diferencias entre los tres grupos de hogares estudiados se reflejan en sus niveles de ingresos. Los hogares de Sierra Sur tienen los ingresos menores : en promedio S/. 8.436 anuales, frente a S/. 14.978 anuales de los hogares de pequeños productores comerciales del valle del Mantaro y los S/. 46.592 soles anuales de aquellos articulados del valle del Mantaro. Las diferencias de ingresos no se explican solamente en los ingresos obtenidos por la venta de mano de obra, sino principalmente por la comercialización de productos agrícolas, actividad mucho más rentable para el caso de los productores del valle del Mantaro en general, y con mayores ganancias para los productores de cultivos agroindustriales, debido a la cercanía a mercados provinciales importantes y, sobre todo, al mercado de Lima.

Existen, asimismo, diferencias significativas en los ingresos de los hogares del proyecto Sierra Sur. Los distritos de las oficinas locales de Yauri, Tarata e Ilave los que menores ingresos totales reportan,[28] pero al mismo tiempo son los que cuentan con mayores ingresos por venta de mano de obra: 85%, 86% y 80% respectivamente. En los hogares de los distritos de las oficinas locales de Chuquibamba, Chivay y Omate los ingresos totales superan los S/. 8.000 pero menos de 60% corresponde a ingresos producto de la venta de mano de obra.

El ingreso agrícola sólo representa el 23% de los ingresos totales en los hogares de Sierra Sur, lo cual guarda relación con la escala de tierra y el tipo de cultivos, principalmente, pan llevar. Su principal fuente de ingresos provienen de la venta de mano de obra. En estos hogares, al igual que los

28. Los ingresos totales promedio reportados son: S/. 6.983 en los distritos de Yauri, S/. 7.021 en los distritos de Tarata, S/. 7.957 en los distritos de Ilave, S/. 8.856 en los distritos de Chuquibamba, S/. 9.200 en los distritos de Chivay y, S/. 10.861 en los distritos de Omate.

hogares de los pequeños productores comerciales del valle del Mantaro, la diversificación de ingresos es clave en la estrategia productiva del hogar. Por el contrario, en los hogares de productores "articulados" del valle del Mantaro, los ingresos agrícolas representan 63% de los ingresos totales, y los ingresos producto de la venta de mano de obra, solamente, 34%. Tenemos, entonces, que la estrategia del grupo de productores articulados es la especialización en la actividad agrícola, debido a su mayor relación con los mercados de productos (agroindustrial y de exportación) que le genera más ingresos. Los productores articulados del valle del Mantaro son agricultores especializados. Los pequeños productores comerciales son agricultores que han logrado diversificar sus ingresos y mantener una actividad agrícola relevante, mientras que los productores del proyecto Sierra Sur centran sus estrategias fuera del agro.

Uno de los elementos interesantes al analizar las diferencias entre estos tres grupos de productores de la sierra rural se refiere a la tenencia de la tierra. A diferencia de lo que uno esperaría, los productores "articulados" poseen en promedio menos tierra propia (1,7 hectáreas), sin embargo son los que más recurren al mercado de alquiler por tierras adicionales para producir.[29] Estos productores usan además la asistencia técnica y el crédito en mayor proporción con montos en promedio el doble que los créditos de los pequeños productores del mismo valle del Mantaro. De la misma manera invierten mucho más por hectárea trabajada: los hogares de pequeños productores gastan por hectárea S/. 2.099 mientras que los hogares de productores articulados, S/. 3.613.

De los tres grupos de productores analizados, claramente, aquellos con posibilidad de tomar ventaja de esquemas de soporte como los que podría ofrecer Sierra Exportadora serían los "articulados", mientras que los otros productores, los típicos del piso del valle requieren, seguramente, otros tipos de apoyo del Estado antes que un esquema de articulación con mercados mayores, ya que sus condiciones productivas, vistas como uso

29. Recordemos que el valle del Mantaro es una zona donde los mercados de tierras han operado privadamente, sobre todo, los de alquileres, por mucho tiempo enmarcados en una historia de desarrollo de mercados locales bastante particular y privada (véase por ejemplo nuestro texto sobre pequeña agricultura Trivelli, Escobal y Revesz 2007 o el texto de Manrique 2007).

de asistencia técnica, crédito e insumos, y su escala no están restringidas por la falta de mercados de factores como sí podría ser el caso de los productores de Sierra Sur; sino, más bien, definidas en el marco de estrategias productivas y de generación de ingresos de los hogares marcadas por la diversificación y el manejo de riesgo.

Veremos a continuación la relación de estos tres tipos de productores de Sierra Sur con los mercados de factores a fin de reforzar la propuesta del párrafo anterior: la existencia de grupos de productores articulados que pueden aprovechar el acceso a mayores mercados, que podrían beneficiarse de intervenciones como Sierra Exportadora. Son grupos no muy numerosos que coexisten con pequeños productores comerciales que no enfrentan restricciones de acceso a los mercados de factores, pero que no los "usan" como uno esperaría en tanto prefieren mantener estrategias de generación de ingresos diversificadas y de bajo riesgo y con hogares, como los de Sierra Sur, que sí enfrentan restricciones de acceso a los mercados de factores inhibiendo, de esta manera, sus posibilidades de desarrollo de actividades agropecuarias.

Uso de crédito en Sierra Sur y el valle del Mantaro

Hay diferencias en el uso del crédito entre los hogares de la sierra sur y del valle del Mantaro. Más del 29% de los hogares del valle, tanto los de pequeños productores comerciales como de productores articulados, usan o han usado crédito de cualquier fuente, frente a 10% correspondiente de Sierra Sur.

Pero las diferencias no se restringen al uso de crédito, también a los montos. Los hogares de pequeños productores comerciales del valle del Mantaro tienen un monto promedio de crédito 2,2 veces mayor al de los hogares de la sierra sur; pero, que al mismo tiempo constituye sólo la mitad del monto de crédito de los hogares articulados. Esta diferencia se asocia principalmente a la inversión agrícola que realizan y, por ende, al tipo de cultivos, mucho más rentables en el grupo de articulados, respecto al de los hogares de pequeños productores comerciales. Es decir, que el crecimiento crediticio que notamos, sigue siendo aprovechado, solamente, por algunos, por los más articulados con otros mercados.

Asimismo, al interior de los hogares de Sierra Sur se pueden encontrar diferencias significativas respecto del acceso a crédito entre los distritos de las oficinas locales que maneja el proyecto Sierra Sur. En Yauri, Tarata e Ilave encontramos un mayor porcentaje de hogares con crédito, 15,6%, 13,5% y 10,6%, respectivamente. Estas diferencias están marcadas principalmente por la situación económica de los hogares de los distritos de cada ámbito.[30] Sin embargo, se debe notar que este porcentaje está muy por debajo de los valores para la sierra rural que presenta la Enaho 2006, donde el acceso al crédito es 30%.[31]

Es importante señalar que los niveles de uso de crédito no se explican solamente por la oferta disponible. En el valle del Mantaro encontrarnos también —como esperábamos— restricciones por el lado de la demanda. Si bien algunos hogares no acceden a un crédito formal a pesar de quererlo, es decir hogares sin oferta; hay también, y sobre todo, hogares que a pesar de tener acceso a crédito formal no lo usan. Las razones abarcan desde cuestiones ligadas al "precio" (valor) del crédito (racionados por precio), hasta aquellas ligadas a sus estrategias de manejo de riesgos, tenencia de fuentes alternativas de fondos, de sus actividades no agropecuarias, etcétera.[32]

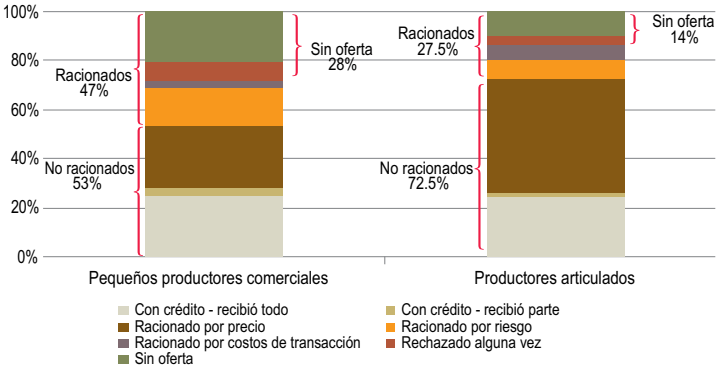
Como se puede ver en el gráfico 8, un hogar puede ser racionado en el mercado de crédito por razones de "oferta": no es sujeto de crédito por ejemplo, o de demanda: a pesar de ser sujeto de crédito no toma un crédito porque teme no poder enfrentar el repago ante la presencia de un evento adverso. Los racionados entonces pueden ser más que aquellos que no acceden al sistema financiero. En los dos tipos de productores del valle

30. Estos mismos distritos tuvieron los menores ingresos totales promedio del ámbito del proyecto Sierra Sur, sin embargo, la mayor parte de los ingresos —más del 80%— proviene de la venta de mano de obra y menos del 20%, de la producción agropecuaria.

31. Este porcentaje se refiere a cualquier tipo de crédito obtenido durante los últimos 12 meses.

32. Hay una literatura relativamente amplia sobre la relevancia de las condiciones que definen la demanda y que se expresan por ejemplo en el racionamiento por riesgo que resulta clave para entender las decisiones de los pequeños productores que teniendo acceso al crédito se abstienen de utilizarlo. Para el marco general de esta discusión ver Carter 1987; Boucher, Carter y Guirkinger 2005; y para su aplicación a casos peruanos ver Boucher 2000 y Trivelli y Venero 1999.

Gráfico 8.
Acceso a crédito formal en el valle del Mantaro



Fuente: Encuesta Basis 2007 (panel) y Basis con productos no tradicionales 2007.
Elaboración: IEP.

el porcentaje de hogares que puede tener un crédito ("no racionados") se encuentra por encima del 50%, pero esta proporción es mayor en el caso de los hogares de productores articulados, que alcanzan a 73%.

Lo interesante de este análisis es que el grupo que no tiene oferta crediticia[33] representa menos de 30% en el caso de los hogares de pequeños productores comerciales, y menos de 15% en los hogares de productores articulados. Es decir que estos dos grupos de productores tienen, en su mayoría, acceso a crédito. Sin embargo, como vimos, sólo 35% de los productores articulados y 29% de los pequeños productores del valle del Mantaro usan un crédito formal, pues enfrentan restricciones que los inhiben de participar en el mercado financiero, son racionados por distintas razones.

Además observamos que los productores del valle del Mantaro, articulados y pequeños productores, no usan crédito formal por diversas razones, pero son justamente los pequeños productores comerciales quienes enfrentan mayores fuentes de racionamiento, sobre todo desde la demanda, racionamiento por riesgo por ejemplo. Esto refuerza lo encontrado por Boucher (2000 y Boucher 2001) para el caso de Piura, quien demuestra

33. Los hogares sin oferta crediticia se encuentran dentro del grupo de racionados. Específicamente, hogares que pidieron un crédito y fueron rechazados por el sistema financiero y hogares que no tienen, no han solicitado un crédito o afirman que no les darían un crédito.

que el nivel de riqueza del prestatario guarda una relación inversa con la importancia de las restricciones de demanda. Es decir, los más pobres enfrentan más restricciones por el lado de la demanda para usar el crédito formal al que tienen acceso.

Las transacciones financieras

Al analizar las características de las transacciones financieras que realiza cada uno de los tres grupos de productores, encontramos lo siguiente.

Las transacciones formales representan un porcentaje importante de las transacciones crediticias, lo que significa que la oferta formal es relevante para los productores y hogares rurales de la sierra que trabajan con crédito. Incluso, en el caso de los hogares de la sierra sur, con bajos niveles de acceso a crédito, la mitad de los que tienen crédito lo tienen con una fuente formal.

Cuadro 11.
Distribución de las transacciones crediticias por tipo,[34] según ámbito

	Sierra Sur	Valle del Mantaro pequeños productores comerciales	Valle del Mantaro articulados
Formal	50,9	80,5	69,7
No formal	49,1	19,5	30,3
Semi formal	8,0	5,3	21,2
Informal	41,1	14,2	9,1
N	**163**	**113**	**33**

Fuente: Línea de base - Proyecto de Desarrollo Sierra Sur. Encuesta a hogares 2006. Encuesta Basis 2007 (panel) y Basis con productos no tradicionales 2007.
Elaboración: IEP.

Como se ve en el caso del valle del Mantaro se usa más el crédito formal debido al gran acceso de los productores a este tipo de crédito y de la mayor oferta en la región; entre 70% y 80% de las transacciones, lo que

34. Se considera transacción semiformal a aquella que proviene de una institución con una infraestructura para otorgar créditos, pero cuyas actividades crediticias no están sujetas a la supervisión de la SBS, como las empresas agroindustriales o agroexportadoras, las ONG, etcétera. Una transacción informal es aquella que proviene de prestamistas, pequeños comerciantes, bodegas, tiendas de insumos, etcétera.

equivale a 35% y 29% de los hogares que poseen crédito formal. Sin embargo, hay que destacar que en el caso de los productores del valle del Mantaro si bien las transacciones con los intermediarios formales son las más importantes —en número—, para los productores articulados, por el tipo de negocio que desarrollan al ser parte de una suerte de cadena agroindustrial, los créditos de fuentes semi formales, de acopiadores o de las agroindustrias a las que venden, suelen ser muy importantes: no sólo representan una transacción financiera sino, por lo general, contratos de compra de sus productos. Es probable que en estos casos el origen del contrato responda al mercado de productos y el crédito sea solamente parte de las condiciones.[35]

Como es de esperar las transacciones formales implican montos mayores, en efectivo y plazos más largos; pero también exigen mayores costos de transacción y garantías. Los montos medianos de las transacciones formales son mayores o iguales a las de las transacciones no formales para todos los grupos, a excepción del caso de los productores "articulados" del valle del Mantaro cuyas grandes transacciones son con los intermediarios semi formales, lo que se explica, como mencionamos por el tipo de negocio agroindustrial que desarrollan.

Para los tres grupos de productores encontramos que los créditos formales son en efectivo, a diferencia de los semi formales e informales que muchas veces incluyen una porción en productos, insumos sobre todo. Además tienen plazos más largos y exigen mayores avales o garantías que los créditos no formales.

Hay que destacar la relevancia de las Cmac, que a pesar de no tener una vocación especialmente rural, son intermediarios importantes para los tres grupos de productores analizados. Por su parte, los intermediarios del sector público central, del Banco de la Nación y de Agrobanco son más importantes para los productores de la sierra sur en donde su presencia marca una diferencia significativa en la oferta aunque no dejan de ser importantes para los productores comerciales del valle del Mantaro. Sin

35. Para una discusión sobre la importancia de estos contratos encadenados hay amplia literatura. Para el caso peruano, Alvarado *et ál.* (2001) presentan una interesante discusión.

embargo, estas entidades están ausentes en el caso del grupo de productores articulados, ninguno reportó un crédito con alguna entidad pública.

Comparando los productores con y sin crédito

Como es de suponer, los productores que usan crédito no son los mismos que los que no lo usan. Asimismo, uno esperaría que los productores que utilizan crédito tiendan a estar más conectados con distintos mercados y tengan ingresos más diversificados. Veremos, sin embargo, que esto no resulta tan evidente en los grupos de productores analizados.

En el caso de los hogares del proyecto Sierra Sur las diferencias entre los hogares que usan crédito y los que no, están fuertemente asociados con el efecto riqueza. Es decir, los hogares que utilizan crédito, en particular crédito formal, poseen mayor dotación de bienes y acceso a servicios públicos, lo que actúa además como una variable para determinar cuán articulados y conectados están. De la misma manera, los productores con más nivel educativo y mejores ingresos derivados de negocios propios no-agropecuarios y de la venta de su mano de obra son los que usan crédito. Los hogares con crédito de Sierra Sur, a pesar de presentar ingresos producto de la actividad agrícola similares a las de los hogares sin crédito, presentan ingresos producto de la venta de mano de obra significativamente mayores a los de los hogares sin crédito. El monto de ingreso producto de la venta de mano de obra es 1,5 veces mayor en los hogares con crédito que en los hogares sin crédito.

También, es mayor el porcentaje de hogares que tiene un negocio o actividad independiente, 26% frente a 3% de los hogares sin crédito, lo que revela la importancia en los hogares con crédito de contar con ingresos mayores —en monto— y de diversas fuentes. Es claro que el componente de ingreso no-agrícola en los hogares con crédito es tres veces mayor que en los hogares sin crédito. Asimismo, el valor de los otros ingresos, producto, principalmente, de transferencias corrientes es el doble en los hogares con crédito frente a los hogares sin crédito.

Entonces, los hogares de la sierra sur con crédito son más ricos, acceden a más y mejores servicios públicos y están más conectados con otros mercados de factores.

Es interesante notar que los hogares de pequeños productores comerciales del valle del Mantaro no presentan diferencias entre los hogares que sí tienen crédito y los que no. Por lo tanto, el efecto "riqueza" del hogar no parece estar a la base de las diferencias en el uso del crédito.

En cuanto a los hogares de productores articulados del valle del Mantaro, los hogares con crédito y sin crédito son muy parecidos. Cabe preguntarse, entonces, a qué se debería el restringido acceso a crédito a pesar de tratarse de un grupo aparentemente homogéneo. Una explicación podría ser el racionamiento crediticio. Como vimos en la sección acerca del uso del crédito, los hogares articulados del valle del Mantaro cuentan con un mayor porcentaje de hogares "no racionados" (73%); mientras que el porcentaje de hogares sin oferta es muy pequeño. Es decir, la mayoría de los hogares de este grupo de productores articulados puede adquirir un crédito, pero no lo hace por el costo que ello implica. Entre los productores articulados los que usan crédito formal tienen mayores escalas de producción: más ingresos, sobre todo, ingresos agropecuarios así como especialización en el agro: menores ingresos relativos por la venta de mano de obra y mayores niveles de gasto total agrícola.[36]

Estos resultados nos muestran diferencias significativas entre los hogares con y sin crédito. Sin embargo, éstas obedecen a distintas variables en cada uno de los tres grupos de productores analizados. Por ello no debemos generalizar, sino más bien a señalar y entender la heterogeneidad de situaciones que afectan a los hogares de la sierra rural.

El acceso al crédito formal en Sierra Sur y el valle del Mantaro

A continuación procederemos a estimar la probabilidad de que un hogar acceda a un crédito formal de acuerdo con sus características, así como a las condiciones que el distrito y/o la provincia ofrece para un mayor dinamismo en el sistema financiero, traducido como el acceso de estos hogares al sistema financiero formal. Así, un hogar tiene un crédito si el volumen de crédito del mismo es mayor que cero.

36. Los hogares con crédito tienen un gasto agrícola por hectárea de S/. 3.899, y un total de tierra trabajada de 5,16 h. Los hogares sin crédito tienen un gasto agrícola por hectárea de S/. 3.459, y un total de tierra trabajada de 3,26 h.

Para ello utilizaremos la siguiente función:

$$Y = f(X)$$

Donde Y es el monto del crédito formal recibido por el hogar, una variable continua y positiva. Además, X es un vector de características asociadas a los hogares y a las zonas de análisis. Este vector de características está dividido en cinco tipos, cada uno asociado a características de los hogares: riqueza, capital humano, acceso a las comunicaciones, importancia de la actividad agropecuaria y de oferta —o falta de oferta— de servicios financieros en su localidad.

Ahora, dado que lo que se quiere estimar es la probabilidad de que un hogar tenga un crédito formal, mediante la proxy del monto de crédito formal recibido por el hogar, definimos z como 1 si el hogar ha recibido un crédito formal y 0 en caso contrario.

De esta manera que se estimará un modelo probit de la siguiente forma:

$$Pi = Prob(z=1|X)$$

Donde la variable endógena z es 1 si el hogar ha recibido un crédito formal y 0 en caso contrario X es un vector de características del hogar, tales como nivel educativo del jefe del hogar, ingreso per cápita mensual, si el hogar tiene teléfono,[37] la participación del ingreso agrícola sobre el ingreso total, si recibió asistencia técnica para la producción agropecuaria y la probabilidad de que exista una agencia financiera en el distrito correspondiente. Para ello se contará con información de hogar para la línea de base del proyecto Sierra Sur y Encuesta Basis 2007.

La muestra consta de 1.854 hogares con información completa, divididos en 1.482 hogares en el proyecto Sierra Sur, 80 hogares de los productores articulados en el valle del Mantaro y 292 hogares de los productores no articulados del valle del Mantaro que usamos para las regresiones. Se realizó una estimación probit y todas las variables fueron tomadas según niveles.

Todas las variables exógenas utilizadas tuvieron el signo esperado y fueron significativas. Respecto a las características inherentes al hogar ve-

37. En principio se trató de utilizar el acceso a Internet pero no se pudo porque sólo un hogar de la muestra del proyecto Sierra Sur contaba con este servicio.

mos que, como se esperaba, el nivel de ingresos y educación afectan positivamente la probabilidad de tener un crédito formal. Ahora, en el caso de la actividad agropecuaria vemos que existe una relación positiva entre el uso de asistencia técnica y la variable endógena de tener crédito, debido a que los hogares que pueden tener asistencia técnica para su producción agropecuaria son aquellos que, por lo general tienen más inversiones que proteger. Al mismo tiempo, una composición más agrícola de los ingresos del hogar afecta positivamente a la probabilidad de acceder a un crédito formal. La curvatura sin embargo es negativa, lo que muestra que hay un punto de inflexión en la relación positiva a partir del cual la relación positiva va decayendo. Ahora en el caso de las características locales, usamos la probabilidad predicha de la existencia de una agencia financiera en su distrito obtenida del ejercicio realizado en la sección "Características locales y presencia de intermediarios financieros en la sierra rural" (página 251).

Los resultados se agrupan en los cinco tipos de características asociadas a los hogares y a las características de las localidades a las cuales pertenecen: riqueza, capital humano, comunicación, actividad agropecuaria y oferta de servicios financieros, como se puede ver en el cuadro 12.

Es decir, tanto las características inherentes a los hogares como a la provisión de infraestructura necesaria para la presencia de una oferta financiera afectan la probabilidad de acceso a un crédito formal. Por parte de la demanda vemos que un hogar más educado, con más ingresos y con mayor parte de éstos provenientes de su actividad en el sector agropecuario tiene más posibilidades de acceso a un crédito formal. Por parte de la oferta notamos que los hogares en distritos con más probabilidades de tener una agencia financiera tienen más posibilidades de acceder a un crédito formal.[38]

38. Medido como la probabilidad de que exista una agencia en el distrito dadas características locales.

Cuadro 12.

Resumen de resultados de la estimación Probit

Variable	Justificación / Explicación	Signo esperado	Resultados Probit	
			Crédito	
RIQUEZA				
Ingreso per cápita mensual	Hogares más ricos están más articulados con los mercados tanto de productos como de factores, son menos vulnerables y sus retornos menos riesgosos.	+	+	***
CAPITAL HUMANO				
Educación jefe de hogar	Relacionado con los retornos a la educación y a la posibilidad de tener mayores ingresos.	+	+	***
COMUNICACIÓN				
Teléfono fijo	Los hogares con teléfono fijo están más informados e interconectados, por lo tanto integrados a su ámbito con relación a aquellos hogares que no lo poseen.	+	+	**
ACTIVIDAD AGROPECUARIA				
Participación del ingreso agropecuario	La orientación de la composición de los ingresos del hogar más orientada hacia la producción agrícola, tiene que ver con el grado de especialización.	+	+	***
El cuadrado de la participación del ingreso agropecuario	Luego de observar la relación según niveles, la forma cuadrática nos permite modelar la curvatura de la misma relación.		-	***
Asistencia técnica	Los hogares que reciben asistencia técnica tienen un cuidado especializado en la producción lo que se traduce en mayores ingresos en comparación con aquellos hogares que no la reciben.	+	+	**
OFERTA FINANCIERA				
Probabilidad que exista una agencia financiera en el distrito	Mientras menor la probabilidad de existencia de un oferente en el distrito, menor la probabilidad de que los hogares del distrito tengan crédito.	+	+	***

*** p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01**
Elaboración: IEP.

Conclusiones y recomendaciones

El texto que presentamos da cuenta de la limitada información que tenemos sobre el uso que los hogares rurales de la sierra dan a los distintos mercados de factores. Encontramos que, en general, usan alguno de los mercado de factores, pero muy pocos varios a la vez. Asimismo, casi ninguno hace uso todos los mercados analizados en este documento —in-

sumos, mercado laboral, tierra, crédito, asistencia técnica—. De manera específica se observa que el acceso a los mercados está asociado a los niveles de activos clave, educación, tamaño de la tierra y acceso a servicios que el hogar posee. Así los que tienen más activos son los que tienen mayor acceso a la asistencia técnica, al mercado de insumos y al crédito.

En relación con el mercado financiero, mercado en el que se centra el análisis del documento, dos son las conclusiones centrales. La primera es que si bien estamos frente a una interesante expansión del sistema financiero, especialmente del sistema microfinanciero, hacia los entornos rurales y actividades agropecuarias, esta expansión, en el caso de la sierra rural, se concentra en las zonas menos rurales —o en las rurales más cercanas a las zonas urbanas—, más grandes y con mayores recursos y más articuladas. Este resultado es relevante en la medida en que de 85% de la población rural de la sierra rural vive en distritos pequeños, altamente rurales y con infraestructura insuficiente resultan, por ende, con muy poco atractivos como plaza financiera. De manera complementaria hemos encontrado que aun en aquellos distritos con presencia de algún oferente financiero formal, su nivel de actividad, colocaciones por ejemplo, depende de las mismas variables. Es decir, los intermediarios financieros con presencia en la sierra rural tienen mayores niveles de actividades a medida que el distrito es más grande, está a menor altura, es menos rural, tiene más recursos públicos y cuenta con un grupo relevante de gente con mayor nivel de educación.

Esta conclusión nos coloca en alerta: incluso bajo condiciones expansivas favorables el sistema financiero, probablemente, no llegará a tener una oferta relevante en la mayor parte de los distritos rurales de la sierra del país. Además dado que los pobladores rurales cuenta con más posibilidades de trabajar con el mercado financiero si está cerca —en su distrito—, tendremos, entonces, más limitaciones para la expansión y uso del sistema financiero.

La segunda conclusión, es que hay, por el lado de la demanda, un importante efecto de "dotación de activos" en el uso del sistema financiero, sobre todo, en el caso de los hogares rurales menos articulados al sistema. Es decir, los hogares rurales con más activos son los que utilizan más el siste-

ma financiero, incluso, en zonas con elevados niveles de pobreza. Aunque esto no sea sorprendente, revela que son los más "ricos" quienes toman ventaja de la presencia de los intermediarios financieros. Este efecto de la riqueza es muy evidente en el caso de la sierra rural y en particular de la sierra sur. A pesar de ser un efecto apreciable en el uso de crédito, pierde importancia en entornos relativamente menos pobres, donde el grueso de los productores supera un cierto umbral de ingresos y riqueza mínimo. Como vimos, en el caso de los productores del valle del Mantaro aparecen otros argumentos relevantes para entender quiénes usan o no el crédito disponible en la zona. Se trata de consideraciones distintas a la dotación de activos o riqueza de los hogares, y que abarcan desde diversos tipos de estrategias económicas de los hogares, con fuentes laborales de ingresos en montos importantes, hasta la existencia de restricciones que podrían inhibir la demanda de crédito. Estas restricciones obedecen a razones de riesgo y/o a características de la economía de los hogares rurales y hacen poco atractivo el crédito frente a sus posibilidades de autofinanciar las actividades agropecuarias —las más riesgosas—, o como se vio en el caso de los productores "articulados" el efecto precio del crédito es una de las principales motivos para no utilizar este servicio.

Entonces, el interesante desarrollo privado que se observa en el sistema financiero tardará mucho en lograr una cobertura suficiente en el entorno rural de la sierra del Perú y es posible, incluso, que jamás llegue a buena parte de los distritos rurales de la sierra. Frente a ello, se abre un espacio interesante de colaboración entre el sector privado y el sector público para lograr que los pobladores rurales tengan mayor acceso a los servicios financieros. Esto favorecería la llegada de intermediarios a zonas rurales de la sierra; así como un mayor uso de los mismos, sobre todo, por parte de los hogares rurales menos favorecidos que gracias al uso del crédito puedan mejorar su dotación de activos. Es decir, el desafío es cómo sumar esfuerzos con el sistema financiero privado y público para lograr que el sistema llegue a todos y se constituya como factor dinamizador y fuente de recursos para mejorar las condiciones de vida y producción de las zonas rurales, en vez de ser, como parece suceder ahora, un recurso que llega una vez dada la dinamización.

Uno de los objetivos generales de nuestro trabajo de investigación era discutir cómo aprovechar iniciativas a favor del desarrollo rural en la sierra como Sierra Exportadora. Este documento muestra que hay un espacio importante para acciones del Estado en cuanto a la promoción de acciones que permitan a los productores y hogares de la sierra tomar ventaja del interesante, pero aun insuficiente, desarrollo del sistema financiero peruano, especialmente en la sierra. Sierra Exportadora no contempla un trabajo específico en la articulación de los productores con los mercados de factores, pero es claro que existe, ahí, una oportunidad relevante de acción para el sector público como condición necesaria para la mejor inserción de los productores en mercados de mayor envergadura. Sin embargo, estas intervenciones no pueden ser iguales en toda la sierra, ni para todos los tipos de productores. Hemos visto, que las relaciones de los productores y los hogares de la sierra con el mercado financiero se definen a partir de variables y condiciones distintas, sujetas al tipo de productor. Como era de esperarse, es en el caso de los productores "articulados", donde programas de apoyo como Sierra Exportadora tienen un rol que jugar, rol que no debe limitarse a la mejor inserción de estos productores en un mercado —de productos— determinado, sino más bien a una consolidación de su carácter de productores "articulados", facilitando y promoviendo su acceso a más y mejores mercados de factores, para mejorar calidad, rentabilidad y escala, y de productos sin por ello atarlos a algunos pocos productos considerados como "ganadores". Sierra Exportadora debe identificar las trabas que limitan que estos productores "articulados" tomen ventaja de los mercados de factores que se están desarrollando en sus ámbitos de operación, sobre todo, los financieros y de asistencia técnica. En este último mercado es interesante la experiencia de Incagro, y las lecciones sobre la importancia de combinar este tipo de inversiones ligadas a un mercado en específico con acciones complementarias que permitan incrementar el éxito del apoyo específico en un mercado en particular, rol que podría de manera ideal cumplir una plataforma como Sierra Exportadora.

Las recomendaciones que se desprenden de las dos conclusiones sobre el mercado financiero y su distancia con los hogares de la sierra rural, se refieren a cómo ayudar a ampliar el acceso, visto como una mayor presencia de oferentes en las zonas rurales de la sierra; y a cómo incrementar, ma-

sificar, el uso de los servicios financieros. Sobre lo primero, las medidas pueden comprender desde subsidios para compensar los mayores costos de instalarse o generar atención en estas zonas de baja densidad de clientes atractivos y de difícil acceso, hasta recursos para el desarrollo de innovaciones tecnológicas que permitan a las localidades recibir una atención sin que el intermediario financiero se instale en la zona. Idealmente, en cualquiera de estos dos escenarios, una decidida inversión pública a favor de una mayor integración sería un complemento clave. Más caminos y más telefonía e Internet están a la base de las posibilidades de lograr una mayor expansión del sistema financiero, así como, de las oportunidades comerciales de los pobladores rurales de la sierra.

Sobre lo primero, el ejemplo del Bono de Articulación Financiera (BAF) que promueve Indap en Chile ilustra un mecanismo competitivo y alineado con los incentivos privados que permite a los intermediarios llegar a zonas de interés para el sector público sin sacrificar rentabilidad. El BAF es un subsidio concursable que licita el Estado chileno para cubrir los costos de transacción que implica para los intermediarios atender a pequeños agricultores. Este subsidio ha permitido apalancar importantes recursos del sector privado hacia la pequeña agricultura y, gracias a su esquema de asignación, se ha logrado que el monto del subsidio disminuya en el tiempo a medida que aumenta la competencia entre los intermediarios financieros por dicho subsidio entre los intermediarios financieros.[39]

Respecto a lo segundo, la tecnología ofrece hoy grandes oportunidades para generar acceso a los servicios financieros sin que la entidad financiera tenga que instalarse físicamente en una localidad determinada. Para ello es clave contar con recursos para el desarrollo y adaptación de las innovaciones, como sucede con las transacciones por Internet o la instalación de agentes no bancarios, por ejemplo; y con soporte para contar con la infraestructura que las innovaciones requieren, telefonía, telefonía móvil, Internet, etcétera. Las opciones son múltiples desde asociaciones público-privadas hasta fondos públicos disponibles, preferentemente bajo esquemas concursables, que permitan a los privados desarrollar innova-

39. Un análisis sobre el funcionamiento del BAF puede hallarse en Trivelli y Venero 2007.

ciones orientadas a atender a clientes de determinado perfil o ubicados en un tipo de localidad rural.

Para incrementar la utilización de servicios financieros es claro que menores costos es un factor relevante, tanto en lo referido al costo de los servicios en sí (tasas de interés, comisiones, etcétera) como en lo que respecta a los costos de transacción, sobre todo, aquellos relacionados con la distancia para llegar a las agencias. Pero se requiere además el desarrollo de productos complementarios al crédito, producto financiero de mayor interés para los intermediarios, como mecanismos de ahorro para los hogares rurales. Estos ahorros si bien, dado el perfil de los hogares rurales de la sierra no serían de gran magnitud, son una fuente importante de información y articulación con potenciales clientes de crédito y de recepción y envío de transferencias. De la misma manera, un incremento del número de ahorristas hace atractivo el uso del sistema financiero como canal de comunicación entre el sector público y los hogares rurales. Por ejemplo, si un hogar rural de la sierra cuenta con una cuenta de ahorros el sector público podría, a muy bajo costo, entregarle recursos para el desarrollo de cualquier actividad productiva, de consumo o, incluso, entregarle por esa vía recursos de donación en el marco de los programas sociales o como incentivos para inducir determinados comportamientos como contratar asistencia técnica por ejemplo. Esta podría ser una forma económica de distribuir los de recursos del Estado hacia los hogares rurales, tanto desde el centro como desde los niveles subnacionales de gobierno. Es probable que la oportunidad de recibir recursos del Estado por esta vía motivaría una mayor tasa de ahorro, que a su vez haría al medio rural más atractivo para los intermediarios. Podría, además, desencadenar un conjunto de procesos virtuosos ligados a la tenencia de ahorros financieros, menos vulnerabilidad, más seguridad de los ahorros, etcétera.[40]

De igual manera, para mejorar la demanda de servicios financieros es imprescindible el desarrollo de esquemas de seguros, tanto para proteger las actividades productivas de los pobladores rurales, el seguro agrario o un seguro contra catástrofes climáticas, por ejemplo; como para proteger los activos de los pobres a través de seguros para sus viviendas y

40. Ver, por ejemplo, los logros de los proyectos Corredor Puno Cusco y Sierra Sur.

otros activos valiosos, como con la implementación de seguros de vida por nombrar algunas opciones. Con seguros agropecuarios disponibles, la oferta de crédito para el agro se expandiría dado que, hoy, muchos intermediarios limitan sus colocaciones en el sector por los riesgos de carácter covariado, por lo general, podrían incluso bajar las tasas de interés por la menor prima de riesgo que se imputaría al crédito agropecuario.

Finalmente, queremos enfatizar la necesidad de definir las acciones y políticas a partir de la realidad de las actividades, limitaciones y oportunidades que enfrentan los distintos tipos de productores de la sierra rural. Necesidad que ha de obligarnos a abrir nuevamente a la discusión sobre la urgencia y posibilidad de políticas diferenciadas para atender a estos productores. Discusión nada sencilla, sobre todo, por los complejos problemas de implementación y filtración asociados a este tipo de políticas diferenciadas. Es posible, sin embargo, que aun partiendo de políticas homogéneas se anticipen potenciales efectos heterogéneos sobre los diversos tipos de productores y con ello generar un conjunto de medidas complementarias para lograr mayores beneficios para los diferentes productores. Vimos, por ejemplo, que los productores menos articulados con los mercados financieros trabajan más con los bancos públicos y que su problema central es el acceso limitado a la oferta financiera. Ahí se abre una oportunidad para utilizar esos hechos para desarrollar acciones orientadas a profundizar la intermediación a través de acciones desde la banca pública, lo que no significa otorgar crédito subsidiado ni dirigido; sino, por el contrario, utilizar innovaciones tecnológicas para acercar, a través de la banca pública, a los productores al sistema financiero, como viene sucediendo en el caso de las entidades de microfinanzas que se instalan en las oficinas del Banco de la Nación.

Como estas medidas se puede hacer una larga lista, lo relevante es, sin embargo, tener en mente la necesidad de fomentar tanto un mayor acceso a los servicios, sobre todo en zonas y para poblaciones que no serán atendidas "naturalmente" por los intermediarios privados, como mayores incentivos para el uso de los servicios una vez que se ha logrado el acceso. Esto traerá niveles más altos de actividad para los intermediarios, a la vez, que más posibilidades de que los servicios financieros desencadenen mejores oportunidades para los hogares rurales.

CAPÍTULO 8
El desarrollo rural en la voz de los protagonistas

DURANTE EL DESARROLLO DE LAS INVESTIGACIONES que dieron como resultado este texto, convocamos, a mediados de agosto de 2007, a un concurso de testimonios llamado "Mi experiencia en desarrollo rural". Éste se llevó a cabo con la colaboración del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur y con el apoyo de un conjunto de colegas y amigos que trabajan el tema del desarrollo rural en la sierra del país. El objetivo de esta convocatoria fue conocer experiencias concretas que pobladores de la sierra quisieran compartir, sobre cómo ellos habían vivido —y viven— el asunto del desarrollo rural. Asimismo, queríamos identificar los conocimientos que hicieron sus experiencias exitosas, o las razones que les impidieron lograr sus metas. A través de las experiencias recibidas buscamos poner, de algún modo, la voz de los actores del desarrollo rural en nuestro trabajo para no sólo mirar el proceso desde la perspectiva de los técnicos, académicos, políticos y financistas.

La evaluación de cada experiencia tomó en cuenta:

1. El nivel de sistematización de la experiencia en la sierra rural de Perú, sea ésta exitosa o no.
2. El origen y proceso de la experiencia, así como el grado de participación de los actores locales y externos.

3. La transmisión de lecciones valiosas para la promoción del desarrollo rural en la sierra.

Se recibieron 103 testimonios con experiencias de desarrollo rural. De este centenar se seleccionaron 17 experiencias como finalistas que fueron, luego, evaluadas por un jurado externo,[1] que eligió las tres ganadoras y cinco menciones honrosas:

Cuadro 1.
Experiencias ganadoras y menciones honrosas

Autor	Nombre de la experiencia	Puntaje total	Lugar de la experiencia
Leonor Rosas Fernández	De perdedera a ganadera	36	Chuquibamba Arequipa
Agustina Quispe Vilcahuamán	Mis padres viajeros	35	Callalli Arequipa
Mario Concha Díaz	Tradición	32	Chuquibamba/Iray Arequipa
Lucio Chise Ccora	Crianza de vacunos y elaboración de productos lácteos	28	Coporaque Cusco
Alvaro Orosco Chávez	Macarí apuesta al futuro: planes de negocio y experiencia de desarrollo desde lo rural	27	Macarí Puno
Yolanda Ferro Yépez	¿Tropiezos?... Una oportunidad de crecer y avanzar	25	Urubamba Cusco
Jesús Alvarez Montes	Industrializando mi producto	25	Chuquibamba Arequipa
Gerardo Rosas Huaringa	Trabajo escolar en el distrito de La Unión - Leticia	25	La Unión / Leticia Junín

Elaboración: Red de Desarrollo Rural para la Sierra.

Los testimonios remitidas al concurso fueron de gran utilidad para complementar esta investigación; pero, sobre todo, para comprender mejor a la sierra rural de manera que conlleve a plantear acciones viables para su desarrollo. Las experiencias recopiladas giran alrededor de diversos temas: producción, medicina, comunicaciones, manejo de recursos naturales, ahorro, religión, discapacidad, medio ambiente, etcétera. Destacan tanto

1. El jurado externo estuvo conformado por Ricardo Vergara y Pierre de Zutter.

emprendimientos productivos exitosos como lecciones de vida y trabajos de autoestima. Identificamos, además, que muchas de las experiencias tuvieron un estimulador común: el Estado, una ONG, la cooperación internacional y un personaje con ansias de superación. Esto puso en evidencia la intervención estatal y privada en el ámbito rural, buscando alternativas para su desarrollo e inserción a mercados.

Las experiencias que resumimos a continuación son los primeros puestos y menciones honrosas del concurso "Mi experiencia en desarrollo rural". Cabe destacar que los tres primeros puestos corresponden a experiencias que tuvieron lugar en Arequipa. A continuación presentamos los testimonios de los tres ganadores acompañados de una breve síntesis previa y los resúmenes de las menciones honrosas.

Primer puesto: De perdedera a ganadero,
Leonor Estaurófila Rosas Fernández

A partir de esta experiencia hemos aprendido que, incluso, iniciativas individuales exitosas debidamente socializadas pueden producir cambios generales y vincular a un mayor número de agentes locales. En este caso no se esperó que la iniciativa parta del Estado, ni del gobierno local, ni de una organización no gubernamental. La ONG aparece como actor relevante una vez iniciada la experiencia de la protagonista, quien accede a la universidad por iniciativa propia y no por oferta de la universidad.

En este caso la experiencia es un modelo para generalizar innovaciones y tiene como protagonista a una mujer local, algo muy importante porque genera más confianza. Por otro lado, ser mujer contribuye a visibilizar el papel que desempeñan las mujeres en todos los campos sacándola, así, de encasillamientos.

Resumen de la experiencia

El distrito de Chuquibamba se sitúa en la provincia arequipeña de Condesuyos y bordea los 3.000 metros de altura sobre el nivel del mar. Las principales actividades de sus pobladores son la agricultura y la ganadería. Ahí lo que comenzó como una iniciativa individual de manejo de ganado logró trascender gracias a la difusión de la experiencia.

Todo empezó cuando la hija de unos agricultores del lugar se preguntó por qué la producción lechera del valle era tan pobre en comparación a las cantidades producidas en lugares cercanos como la provincia de Arequipa.

En busca de una respuesta se contactó con la Universidad Agraria La Molina en Lima, y logró un acuerdo para realizar prácticas en la granja de la universidad. En esos meses de prácticas y en el curso de Manejo Ganadero que le obsequiaron por su gran dedicación aprendió los principios básicos de la cría de ganado.

De vuelta en Chuquibamba, era hora de poner en práctica los conocimientos aprendidos. Compró el equipo de inseminación artificial, registró las vacas, transmitió la nueva información a los empleados, creó registros de sanidad, de producción lechera y recrió. Mejoró la alimentación vacuna elaborando concentrados de piensos a partir de los productos que se siembraban en la zona.

La práctica sostenida de estas innovaciones dio como resultados vacas más grandes y más lecheras. Los ingresos obtenidos de la mejora de la productividad lechera los reinvirtió en la construcción de un establo y en un equipo de ordeño.

La ONG Ceder, le brindó, luego, asistencia técnica sobre manejo de forraje. Grabaron en un vídeo la experiencia y la mostraron en los anexos de Chuquibamba dentro de un curso sobre manejo ganadero. De esta manera un número creciente de agricultores aplica, ahora, este conjunto de innovaciones.

Primer puesto: De perdedera a ganadera

por Leonor Rosas Fernández

Una tarde de julio de 1999, después de terminar la jornada diaria en el campo en la Hacienda de Siguayniroc de Chuquibamba de propiedad de mi padre Fernando Rosas Neira vi que teníamos tantas vacas y la producción lechera era pobrísima, un promedio de tres litros por vaca. Yo no entendía mucho de esto ya que las veces que fui al campo de niña o adolescente iba a pasear no sabía en absoluto de los riesgos de los sembríos, las vacas o los animales de emberna o alguna labor del campo.

Yo acababa de culminar mi carrera de Administración de Empresas en Lima en la Universidad de San Martín de Porres, y empecé a ver la hacienda con otra óptica.

Recuerdo haber leído y escuchado que en Santa Rita y en Arequipa había vacas que producían 30 litros de leche diaria y me dije por qué en la hacienda no se podía hacer eso. ¿Acaso es tan difícil lograr esas metas?

Empecé a descubrir que me gustaba mucho los animales del campo y decidí iniciarme en este interesante mundo y me pregunté si tantos años había vivido en Lima como era posible no haber visitado nunca la Universidad Nacional Agraria La Molina, así que pensé regresar a Lima para indagar o buscar orientación a mis inquietudes, y qué mejor lugar que hacerlo en esta universidad. Así lo hice y cuando estaba en mi primer día de visita en esta casa de estudios, específicamente en la granja, observé que estaban efectuando una inseminación artificial a una vaca. Esto me produjo un gran entusiasmo y le dije al instructor, el Sr. Bartolo, que eso quería aprender. Él me invitó para a su oficina y allí le expresé mi deseo de cambiar la ganadería de mi padre. El señor Bartolo me escuchó atentamente y me dijo que si deseaba aprender estos temas de ganadería, tendría que hacer prácticas en la granja en los meses de agosto y septiembre, fecha en que la granja está libre de estudiantes universitarios de la propia universidad y también de practicantes de otros centros de estudios, de tal suerte que si yo deseaba practicar, yo tendría que "hacer de todo", ya que la mano de obra estaba escasa. Esto era justo lo que quería y le dije que lo llamaría por teléfono para confirmar mi participación.

Llena de entusiasmo regresé a Chuquibamba y comuniqué a mis padres la decisión de aprovechar la oportunidad que se me presentaba en dicha universidad y regresarme a Lima. Sea por el molde machista que hay en mi pueblo o por el hecho que una mujer incursione en tema de "hombres", mis padres y mis hermanos se opusieron de plano a esta decisión. Esa reacción, lejos de amilanarme, me llenó de fortaleza y enrumbé a Lima.

Ya en la capital, desde el primer día en la granja de la universidad, me pusieron a trabajar en faenas muy duras y les dije que yo estaba acostumbrada a estas labores y que me mandaran hacer lo que se tenía que hacer. Fueron tantas mis ganas de aprender y mi entrega a las tareas diarias, junto con el apoyo de los técnicos Sres. Cirilo y Bartolo, rápidamente aprendí a colocar desde una inyección hasta la técnica de inseminación artificial. Esto me causó una satisfacción personal muy emotiva, ya que anteriormente yo no conocía casi nada de esto. Al final de las prácticas aprendí lo que es sanidad, alimentación, reproducción, mejoramiento genético y recría, entre otros ítems de ganadería. Por todos estos conceptos guardo una eterna gratitud a la Universidad Agraria La Molina y la considero mi alma mater. En este mundo globalizado, uno nunca termina de aprender, pero siento que he dado un gran paso en mi realización profesional este rubro. Cómo no agradecer a la Universidad Agraria si en retribución a mi trabajo diario que

desbordaba en algunos casos las horas establecidas, me financió un curso de manejo ganadero y cuyo costo estaba fuera de mi alcance.

Con estos nuevos conocimientos, regresé a Chuquibamba para volcar todo lo aprendido, pero no encontré las facilidades para hacerlo pues encontré la resistencia de mi familia, sobre todo para aplicar la técnica de inseminación artificial. Mi familia me dijo que si no preñaba una vaca se producía una pérdida de S/. 50,00 y eso era mucho dinero. Yo al ver la negativa compré mi propio equipo de inseminación artificial y el primer lote de semen, y al ser inversión mía, el riesgo también era mío; de nadie más. La verdad solo llegué entonces al 50% de preñez y luego poco a poco empecé a poner en orden toda la ganadería, como a ponerles nombres a las vacas, hacer registros, dosificar a los animales, cosas que antes nunca se habían hecho, es decir a trabajar con mayor criterio disciplina y orden.

Primero me propuse al tema de la identificación de la vacas mediante el aretamiento con números, pero dado que los empleados o los "vaqueros" como los llamamos por acá, podrían confundirse con tanto número, opté por el sistema de nombres; así cada vaca tendría su nombre y el vaquero podría identificarla más rápidamente. Y es más, cuando se les puso el nombre conjuntamente con el vaquero Moisés, que hasta la fecha trabaja con nosotros, él —aunque sin aretar— ya les habían puesto nombres a algunas vacas, como "la perdiza" "la pintada", "la cachuda" o "la lomba". Aquellas que carecían de identificación les pusimos su arete con su flamante nombre y así aretamos a todas. Al verlas así me dije interiormente: ¡qué bonitas se ven con arete!

Luego el siguiente paso fue hacer el registro de sanidad, y empezamos a registrar el tratamiento de desparasitación interna y externa. Aquí en la zona existe la garrapata de oreja así que, procedimos con mucha laboriosidad a sacar estos parásitos. Las vacas eran muy ariscas ya que nunca se les tocaba, así que se impuso una nueva regla: no castigar a los animales bajo ningún concepto; más bien tratarlos muy bien ya está comprobado que en la hora del ordeño, la vaca que está tranquila y relajada suelta más leche que aquélla que es castigada o está con *stress*.

Luego se abre el registro de reproducción y nos damos cuenta que este registro nos informaba la identificación de la vaca preñada, número de veces de servicio con inseminación artificial o monta natural e identificación del toro, fecha probable del parto, fecha real del parto, nombre y sexo de las crías, y lo más importante, saber la cantidad de meses abiertos que habían tenido, hasta que se queden preñadas.

En cuanto a la producción de leche, ésta se empieza a registrar en un cuaderno, donde se consignan las pesadas diarias de la leche; luego esta información se

ingresa al registro de producción lechera del hato, por mes y por año, así como el promedio de leche por hato.

Luego abrimos el registro de recría donde tenemos información de cada una de las crías como el nombre de la cría, número de cría, raza, sexo, padres, fecha de nacimiento, procedencia, fecha de ingreso, fecha de salida y el rubro de observaciones. Es decir, hay un registro para cada cría. Este registro tiene en su formato la silueta de una cría, del lado derecho, izquierdo y de frente. Esto nos permite pintar sus manchas de tal manera que es como si les sacáramos tres fotografías de los mismos ángulos. Este registro también cuenta con un cuadro de desarrollo del ternero, donde van los datos de la pesada conforme va creciendo.

También quisiera contar las anécdotas que hemos tenido en este proceso de implantación de estas nuevas técnicas, por ejemplo cuando debido a la inseminación artificial tuvimos que vender el padrillo o semental, y las vacas presentaron celo, y entre ellas se montaban varias veces. No sabíamos diferenciar cuál estaban en celo y en qué hora aproximadamente habían entrado en esta etapa. Tuvimos que observarlas detalladamente y así aprendimos a detectar celo y con la ayuda del registro de reproducción sabíamos qué vacas estaban sin preñez y cuáles debían entrar en celo.

Luego de hacer la rutina de observar celo en las noches, había que revisar las vacas sin preñez para ver si estaban limpias o sucias, es decir si estaban aptas para la fecundación o descartadas por el momento debido a una infección uterina. En este último caso había que hacer un tratamiento (lavado) ya que por la noche ellas descansan y la vulva está relajada y segregan secreciones transparentes, turbia o blanca a las que hay que hacer tratamiento según estas secreciones. Ahora, el vaquero que entra a trabajar recibe indicaciones para que informe sobre los celos de las vacas.

¿Ahora qué nos falta? Alimentación. Nuestras vacas nunca habían comido concentrados alimenticios y como en la hacienda se sembraba cebada y maíz, empezamos a hacer concentrados con estos dos productos. Hicimos inicialmente pocas raciones ya que las vacas recién aprendían a comer este tipo de concentrados. Así, poco a poco aprendieron a comer concentrados y luego se volvió su alimento preferido. Debido a esta aceptación empezamos a hacer otro tipo de concentrados más balanceado agregándoles otros insumos y sales minerales. Para satisfacción nuestra, al poco tiempo la producción láctea comenzó a aumentar. Empezamos a sembrar nuevos forrajes, como alfalfas, avenas y maíz forrajero. Así logramos multiplicar la producción con las mismas vacas. Las vacas que eran flacas y pequeñas ahora se convirtieron en grandes, hermosas y lecheras.

Aprendimos bajo la asistencia de la ONG Ceder, a hacer ensilados de maíz y avena, que son formas de preservación de forrajes mediante pacas de avena y alfalfa y guardarlas para tiempos de escasez. Con esto, para nosotros desapareció el mal tiempo ya que teníamos forraje más que suficiente para cubrir nuestras necesidades en épocas difíciles.

Nos sentimos felices con los cambios positivos. Habíamos hecho el destete, atendimos partos; aprendimos a preparar concentrados alimenticios con los insumos que se producen en la hacienda y luego, a incorporar en la alimentación sales minerales; hicimos la aplicación mínima de sanidad animal; enseñé cuando las vacas están "limpias" y cuándo están "sucias", así también detectar el celo de las vacas; preparación de las vacas antes y después del parto, incorporación de nuevos forrajes, entre otros; controlamos la producción de la leche de vaca por vaca; procedí a la inseminación y enseñé esta técnica a los operarios. Así me involucré al 100% en este trabajo.

De pronto me di cuenta que yo era inseminadora, veterinaria, vaquera, preparaba fórmulas de alimentación, regadora, tractorista, operadora de maquinarias y experta en cultivos forrajeros. Todo esto se dio con recursos propios. Se iba aplicando nuevas técnicas y los ingresos económicos que obtuve sirvieron para construir un establo. Luego se compró un equipo de ordeño y con este nuevo tratamiento, las mismas vacas que anteriormente daban 60 litros de leche diaria llegaron a dar 300 litros.

Ya no había mortandad de animales. La mortalidad bajó casi 100%. Es aquí donde la ONG Ceder me solicita visitar junto con otros ganaderos, las instalaciones de la hacienda. Yo me opuse por que había tenido una experiencia negativa con una visita anterior y no quería más problemas. Ante mi negativa, el director de la ONG, que luego me diría que "si la montaña no va a Mahoma, Mahoma va a la montaña", envió a un médico veterinario a la hacienda, de manera sorpresiva, con una filmadora y empezó a grabar la rutina diaria de mis actividades y luego me hizo una entrevista, lo que quedó grabado en un video. Luego la ONG dicta un curso sobre Manejo Ganadero en todos los anexos de Chuquibamba y exponen el video, lo que crea en la comunidad un gran impacto. Así muchos agricultores van cambiando su forma de trabajar. Esta situación me produjo orgullo de ser parte del cambio que se produjo en esta región.

Creo que de esta experiencia se logró lo que se deseaba: pasar de ganadería de tipo informal a una ganadería productiva y rentable. Mucho cuenta el deseo de innovar. Yo creo que todos tenemos ese deseo innato de mejorar. Sólo se necesita ser perseverante, trabajar 25 horas al día, por eso jugando un poco con las palabras, debemos convertirnos de *Perdederos a Ganadores*, y ganadero significa ser *Ganador*.

No estoy contenta con los logros personales que he obtenido a la fecha. Voy a seguir perseverante pues la ganadería también evoluciona diariamente y nosotros tenemos también que adecuarnos a estos cambios. Creo que el Perú nos lo agradecería.

Segundo puesto: Mis padres viajeros
Agustina Quispe

La experiencia nos muestra las grandes transformaciones que trae el nuevo esquema de intercambio. Éstas no se reducen sólo a menores costos de transacción, sino a cambios en la manera en que se organiza la vida en las zonas rurales. Muestra cambios en la cultura, en los plazos temporales de quienes manejan las decisiones de intercambio y consumo, da cuenta de cómo se aceleran procesos,[2] para bien o para mal, y cómo cambian las relaciones con los "otros".

Destaca, además, cómo la llegada de la carretera, la dinamización de la feria local y la creciente presencia de comerciantes de fuera cambia el esquema tradicional de organización del intercambio así como la comercialización de la producción y las repercusiones en el consumo.

Resumen de la experiencia

La cercanía al mercado trae grandes cambios, la presencia del mercado, el creciente uso del dinero como medio de cambio. "Mis padres viajeros" narra el cambio percibido por una mujer que de niña vio a su padre y abuelo viajar continuamente para hacer trueque y así llenar la despensa para todo el año. Cada viaje implicaba llevar productos, lana, avíos, para vender y comprar productos como arroz y azúcar, o para intercambiar por productos de las alturas o de otras zonas, como carnes y maíz. Pero, además, de llenar de la despensa con víveres para el resto del año, de diversificar el consumo, cada viaje era una fiesta, música, pagos a la tierra, despedidas y reencuentros, relaciones con gente de otros lados, compadres y amigos, fiestas de recibimiento.

La construcción de la carretera, el desarrollo de la feria en el pueblo, la llegada de los comerciantes, trajo más compras y ventas a nivel local, transac-

2. Antes, para ir a la feria, sólo había que vender lana, ahora también un animalito.

ciones monetarias más frecuentes y acceso a nuevos productos. Sin embargo acarreó, también estafas por parte de malos comerciantes, el tradicional robo en el peso de la lana, por ejemplo; ***intercambios frecuentes… ya la despensa se llena sólo para la semana y sólo si alcanza la plata… y redujo los viajes, ya no se ve a las llamas cargueras con sus adornos, no se ve a los viajeros con sus costales y su música, ya no se visitan las zonas altas, ya no hay fiestas para recibir a los viajeros…***

Segundo puesto: Mis padres viajeros

Por Agustina Quispe Vilcahuamán

Mi nombre es Agustina Quispe Vilcahuamán nací en la estancia de mis padres llamada Huaylluma del sector de Hurasayco comprensión del distrito de Callalli, desde que tuve uso de razón presencié a mis tatarabuelos y padres que iban de viaje a los diferentes lugares para hacer el trueque de la zona alta con carne fresca, chalona sogas costales yerbas, con chuño, papa, maíz, oca, cebada ,quinua, habas que eran los alimentos fundamentales. Era nuestra forma de comercializar, no teníamos ni conocíamos las monedas, y se hacían viajes que duraban 15 días, un mes.

Nuestras costumbres siempre han estado presentes en nuestra vida diaria, la pachamama es quien nos da de comer y por ello mis abuelos, realizaban primero las imantas en señal de pago a la pacha mama para que las llamas y los viajeros no se cansen y así también los negocios del trueque fueran fructíferos y, al final, recolectar alimentos suficientes para el todo el año.

De igual forma se ponía iranta (adornos) para las llamas cargueras delanteras y al mismo tiempo para las demás llamas; para el señor Santiago el quichi se realizaba con el cebo de llama que comúnmente lo conocemos como unto, sacado del pecho de la llama al momento del sacrificio. También llamado safari que se acompañaba con el choclo blanco se rellenaba con unto al choclo para armar con hojas de coca el cual también se acompañaba con zullo de llamas como ingrediente principal, allí se adornaba al zullo o machorra con Kore libro, colocando en la cabecita de la machorra en medio lomito y en la parte del riñón de igual forma se ponía quiche para la taripana. Esto para el momento del viaje de partida y mis abuelitos cantaban y cantaban quirquindo su tamborcito delante de las llamas delanteras hasta la taripana y ahí se sentaban a tomar la rica chicha preparada a base de maíz sahumado con iranta , primero hacían pasar su quiche se despedían mis padres iba hasta el lugar llamado Humano Chaclla Canchas.

Llegando a los pueblos canjeaban sus avios (productos), charki (carne deshidratada) con ají, higos por chuño y papa, etcétera Y regresaban de seis semanas es

decir un mes y medio y mis abuelitos hacían chupara para los delanteros hacían suyo para sus esposos como poncho, chullo, chuspa, chalina, llicIla y escachos, janca talega para que lleven tostado a la machina hanta.

Mi madre y mi abuelita si veían que venía una manchita de nube por el camino por donde iban a llegar sus esposos, lugar llamado "taripana" ponían un montón de hucha (excremento seco de llama), para que este humeando y mis abuelitas y mi madre alistaban la chicha con incienso, coca para esperar la llegada de los viajeros, diario miraban el sitio hasta que aparezca por el camino y cuando aparecían los "delantero machos" (llamas delanteras) inmediatamente corríamos a la casa de mi abuelita y mi madre a traer los keros, tambor y las juyas que hicieron para el viajero y mi madre y mi abuelita se ponían a tocar y cantar mientras se acercaban al sitio de taripana y se abrasaban todos los familiares y después se ponían a dar vueltas alrededor de todas las llamas con incienso y ponían su quiche, tomaban chicha purapa y tinka purapa, después la abuelita sacaba las juyas que había hecho y mi abuelito empezaba a ponerle el poncho, escacho, chullo, chalina llicIla cantando los vestían se lván a su casa. Mi abuelita iba delante de los machos delanteros (llamas) y mi abuelito arreaba gritando "vamos adelante" "vamos a la casa" y mareado llagaba a la casa y se ponía a "saumar" a las llamas.

Luego descargaban a las llamas, le hacían tomar chicha, porque las llamas delanteras llegaban con banderas y campanillas y adornadas con sogas de color, se ponían a llorar y los soltaban luego en el pastizal.

Después iniciaban a poner sus kiches (ofrendas) en el ambiente donde debían almacenar los alimentos para todo el año, luego empezaban a guardar los alimentos en fila todos los sacos y costales.

Después de volver del viaje que hicieran para traer el chuño, mi abuelo y mi padre de nuevo organizaban otro viaje por maíz , haba, oca, isaño hacia Cabanaconde, Lluta y Huanca y el viaje lo hacían "mismiendo, trenzando y puscando" y así recién llenaban la despensa.

Los alimentos eran guardados en otro ambiente llamado despensa, donde debíamos entrar descalzos para sacar los alimentos.

Después mis padres viajaban en llamas a Arequipa llevando lana o fibra de alpaca llegaban en cuatro días a una casa llamada tambo y vendían la lana a la empresa Miel y con eso tenían para comprar lo que faltaba azúcar, arroz, camote y pan todo eso por sacos, también iban a Majes para traer cañazo en odres para tincar ganado y pagos a la pacha mama de caña e higo se hacían el chimango.

Antiguamente en Callalli no había tienda de abarrotes, sólo la bodega San Román donde comprábamos lo necesario para llevar a la estancia, de vez en cuando los

viajaron llegaban a esa bodega y se emborrachaban hasta perder sus cargas y llamas y otros amanecían en el lugar llamado Oroya, cuando recuperaban el sentido recién buscaban a sus llamas y cargas y muchas veces por la desesperación volvían a tomar cañazo hasta que después al fin trataban de volver a seguir el camino de herradura hasta donde los sorprendiera la noche, generalmente llegaban a pernoctar hacia una peña "Carpayoc".

Con el tiempo apareció la feria de Chichas donde llevábamos nuestra fibra para vender a la Cooperativa Tahuantinsuyo, con el dinero que nos pagaban comprábamos arroz, azúcar, maíz, pan y toda las cosas que nos hacía falta en la casa.

Después llegó el carro de los Ordóñez y posteriormente del señor Luque a comprar lana, les vendíamos a ellos porque pagaban bien pero en el peso jalaba.

Con el pasar del tiempo la feria de chichas se llegó a dinamizar, los comerciantes de Espinar y Puno traían toda clase de mercaderías hasta ropa artefactos y nosotros les vendíamos fibra de alpaca y carne, con eso comprábamos víveres por kilos y no nos alcanzaba para nada nos engañaban los comerciantes en el peso.

Ahora en Huarasayco ya tenemos la feria porque ya tenemos carretera, ahí compramos todo lo necesario para la semana y no nos alcanza nuestra plata para comprar, por eso los pobres estamos preocupados, ya no tenemos como antes nuestras despensas llenas para todo el año, hoy en día, todas las semana sacrificamos nuestros ganados para subsistir y no para progresar y lo único que hacemos es mantener a los dueños de los grandes comercios y estamos perdiendo nuestras llamas cargueras y nuestros alimentos de un valor nutritivo como son las para, cebada, quinua, maíz, haba y charqui.

Muchas gracias por escuchar mi historia y experiencia.

Tercer puesto: Tradición

Mario Humberto Concha Díaz

Esta experiencia resalta la importancia de combinar tradición y modernidad de manera tal que asegure el desarrollo de oportunidades de generación de ingresos sostenibles. Además, muestra que es posible enfrentar adversidades y sobreponerse cuando la ayuda externa se asocia a la capacidad local para innovar. Una sin la otra difícilmente serviría.

Resumen de la experiencia

La experiencia se desarrolla en los distritos de Chuquibamaba e Iray, provincia de Condesuyos en Arequipa. Desde hace 15 años, el incremento de la

producción artesanal de quesos se ha visto como estrategia para enfrentar a la empresa Gloria en el mercado local. Quien relata la experiencia y su esposa son productores de quesos que establecieron lazos de confianza con proveedores de leche. La microempresa buscó consolidar un "nicho" de mercado a partir de la elaboración de un queso "local" cuyo sabor es distinto al de otros quesos frescos "mejorados".

La tradición es, entonces, un símbolo distintivo en la producción de estos quesos. Sin embargo, la combinan con innovaciones para incrementar, así, la escala y garantizar la calidad esperada. Para lograr dichas innovaciones, que incluyen la compra de instrumentos, la familia tuvo que hacer sacrificios importantes. Cuando el negocio empezaba a rendir algunos frutos, el terremoto de 2001 significó un duro golpe a la economía familiar y a la microempresa: las pérdidas de capital fueron cuantiosas y les obligaron a tomar decisiones "estratégicas" para recuperar lo perdido y empezar desde abajo. La formación de la asociación de industrias lácteas de la zona (Asilac) dio un nuevo impulso a la microempresa, aprovechando la capacitación que la asociación logró obtener. A ello se suman importantes innovaciones realizadas por el narrador de la experiencia, incluyendo la construcción de biodigestores para la elaboración de un abono líquido que es, a la vez, un insecticida orgánico.

La aparición del programa Sierra Sur en el ámbito regional permitió desarrollar innovaciones en áreas técnicas como en la calidad de la leche, y en el registro de marca y mercadeo. La idea de mantener la tradición y combinarla con la innovación se ha mantenido e, incluso, reforzado. El acceso a financiamiento ha abierto oportunidades adicionales que se vuelven "más reales" en la medida en que el autor cosecha lauros tanto personales como colectivos a través de Asilac. La visión para el futuro incluye obtener el registro sanitario, la "denominación de origen" para el queso chuquibambino; el registro de marca unificada; reducción de costos a partir del aprovechamiento de la energía solar, entre otros.

Mario Humberto Concha Díaz no es sólo productor e impulsor de la asociación de productores; ha sido, además, juez de paz y es actualmente teniente alcalde de su distrito.

Tercer puesto: Tradición

Por Mario Concha Díaz

La experiencia ocurre en los distritos de Chuquibamba e Iray, provincia de Condesuyos, región Arequipa y se inicia hace quince años, al inicio en forma imperceptible; para mejor ilustración debo indicar que la economía de estos distritos, gira en base a la producción Agropecuaria, principalmente de la producción de leche fresca, cuyos productores habían dependido durante años del monopolio de leche Gloria. Es así que por iniciativa de la ONG Ceder se inició un sutil cambio que logra que algunas familias se dediquen a transformar la leche fresca en quesos a nivel comercial; ya no para autoconsumo, esta transformación trajo consigo el incremento del precio por litro de leche.

Actualmente el distrito de Iray, se encuentra en proceso de desarrollo y avance gradual para convertirse en una zona ecológica y turística; produciendo derivados lácteos (quesos, yogurt, manjar, mantequilla) de calidad.

Mi participación en esta experiencia, se inicia hace siete años, pero debo ser hidalgo en confesar que mi esposa y compañera desde hace 22 años inició la actividad: dedicarnos a comprar leche fresca para fabricar quesos, al inicio con un queso y medio por día, era poco pero era algo.

Presentes ya en la zona queserías "grandes", algunas de las cuales "se fueron a la quiebra", era difícil conseguir la confianza de los proveedores, aun así, ellos mismos se convirtieron en nuestra fortaleza: pequeños proveedores cansados del ínfimo precio de Gloria S.A. y del mal trato de algunos propietarios de queserías, depositaron su confianza en nosotros.

Reitero que nos iniciamos con queso y medio por día para vender en la casa; procesando en una "ollita" y calentando la leche en una cocina rústica; con cierta base técnica, ya que mi esposa recibió capacitación de Coopop en una organización social de base para producir quesos, la cual por falta de identificación de las socias con la actividad, se clausuró.

Cuando por motivos de enfermedad de mi esposa me hice cargo más directamente de la producción de quesos; más por fuerza que por ganas, debo confesar; me propuse elaborar el auténtico queso Chuquibambino, es decir "queso sobado", según la tradición de la zona de Chuquibamba e Iray; ¿Por qué?: desde muy pequeño comía queso que elaboraba mi abuelita primero y luego mi madre; el sabor de ese queso era muy diferente a otros quesos frescos "mejorados"; y además porque siendo una actividad cuya producción se remonta a muchos años atrás; se ha convertido en una *Tradición*.

Pues bien, definido el propósito, al mismo tiempo de producir era necesario innovar y capacitarse para obtener un buen producto; retorno Ceder brindando

asistencia técnica a las plantas queseras grandes y pequeñas, cuyos propietarios deseaban contar con dicha asistencia, era nuestra oportunidad y la aprovechamos, a pesar de las limitaciones: poca leche, falta de equipos, mala infraestructura; había gran voluntad. Ahora quedaba escoger un nombre para los productos, reunión familiar, debate, propuestas y decisión mayoritaria: productos lácteos "Tradición de Iray".

A medida que iba pasando el tiempo mejorábamos el producto, vendíamos más rápido y conseguíamos proveedores; siempre con la asistencia técnica de Ceder, cuyos técnicos: Omar Ampuero, inicialmente, y Peter Espejo después, nos animaban a seguir adelante inculcándonos que para producir un queso de calidad había que comprar leche de calidad, pero para ello era necesario comprar instrumentos como: acidómetro (para medir la acidez), termómetro (temperatura) lactodensímetro (densidad). Tremenda encrucijada: por un lado invertir las ganancias en comprar instrumentos, y por otro: alimentar, vestir y educar a los hijos que ya eran cuatro. Sin mayor capital era muy, pero muy difícil. Poco a poco con el apoyo de Ceder y el sacrificio familiar, compramos una olla grande, un primus, una lira (para trozar la cuajada) y los instrumentos antes mencionados, subimos la producción a seis quesos por día y con el suero criábamos una chanchita chusca que nos regaló mi suegra; como dice el dicho "no llovía a cantaros, pero goteaba más o menos"; pero… vino el terremoto de 2001 el cual trajo consigo zozobra, pesar y pérdidas por un lado; pero mayor ímpetu, deseos de cambiar y decisión de salir adelante por otro. Se derrumbó el 50% de la casa se aplastaron las ollas y el primus, se enterraron el termómetro, el lactodensímetro junto con el acidómetro, le cayó una pared a la chanchita preñada, haciéndola "abortar". De nuevo a empezar. Hora de tomar decisiones efectivas:

1.- Liquidar el pequeño capital de la tienda para comprar lo perdido.

2.- Dedicación exclusiva a elaborar queso y yogurt.

3.- Criar chanchos en un espacio más pequeño para evitar perdida de energía.

4.- Conservar la tradición del queso Chuquibambino perfeccionando la técnica referente a temperatura, corte de cuajada y otros.

5.- Gran sacrificio familiar: sin radio, sin TV, estudiar mucho sin propinas para el colegio, vestido sencillo, y ahorrar para comprar un refrigerador.

Y así cumpliéndose el dicho: Dios tarda pero no olvida, después del terremoto llegó la ONG: Espigas, financiada por la GTZ Alemana, para reconstruir y mejorar la infraestructura de riego; pero también para fomentar liderazgo local a través de escuela de líderes, allí asistimos durante una semana. Ellos observando la vocación de criadores de porcinos, no importa chuscos pero gorditos, nos apoyaron para comprar una marrana fina, ellos aportaron el 50% del valor y nosotros el sal-

do, previa implementación de un corral mejorado, así lo hicimos; pero… Oh! Sorpresa la marrana a la cual tuvimos que cargar en una jaula portátil seis personas, más de un kilómetro para llevarla al semental fino, cuando parió, no tenia leche para sus crías, consecuencia: las crías murieron en 80% sólo salvamos dos que hicimos vivir a costa de sacrificio y gran cantidad de leche de vaca; después nos enteramos que dichas marranas estaban destinadas a carne y no a "plantel". Aun así seguimos adelante, la experiencia enseña que las palabras deben ir acompañadas de los hechos y ia actuar se dijo!, mejoramos el ambiente de la quesería, nos capacitamos en producción de yogurt clásico y empezamos a producir diez quesos por día y cinco litros interdiarios de yogurt. Para vender en casa.

Avanzábamos lento, aún sin derrotero fijo y con la amenaza de las plantas grandes de dejarnos sin proveedores. En el año 2005 se forma la asociación de industrias lácteas de Condesuyos "Asilac" cuyos propietarios de diez plantas procesadoras de los distritos de Chuquibamba e Iray me han honrado eligiéndome su presidente. Y al mismo tiempo se inicia el proyecto: Fortalecimiento de la Agroindustria Rural Láctea en la provincia de Condesuyos; financiado por la Fundación Interamericana, ejecutado por la Asociación de Productores Agropecuarios de Chuquibamba (Aproach), proyecto del cual es beneficiaria Asilac de la cual soy parte. Como indica el nombre del proyecto, uno de los objetivos principales es fortalecer la producción Agroindustrial Láctea, con el biólogo Wilbert Tito Velásquez; se trabaja en el aspecto de asistencia técnica en producción de derivados lácteos; mejorar el piso forrajero; sanidad animal e inseminación artificial en vacunos, con dos veterinarios y como complemento iniciar la crianza de porcinos finos, para aprovechar el suero, el cual es rico en proteínas; y como propuesta concreta de este humilde servidor, la instalación de biodigestores familiares para producir Biol (abono liquido), utilizando principalmente las excretas de los cerdos, mezcladas con "pushcay", (gran repelente de insectos), suero, orines de cerdo y agua; los cuales luego de 30 días sirven para fumigar los alfalfares y otros cultivos y actúan como hormona e insecticida; para reemplazar gradualmente el uso de abonos e insecticidas fosforados; con excelentes resultados. Se ha conformado un fondo rotatorio con marranas finas de plantel cuyos beneficiarios (una por familia) deben devolver dos crías de 60 días para beneficiar a otras familias; así se han iniciado pequeñas granjas de porcinos para manejo familiar.

En el año 2006 hace su aparición en este escenario fascinante y complejo a la vez, el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur, tuve conocimiento de dicho proyecto, porque fui invitado a Chivay (sede central) para un novedoso proceso de selección de personal, con la participación directa de representantes de la población organizada, fue una aleccionadora experiencia. Con Sierra Sur y Aproach hemos realizado el primer festival regional de queso chuquibambino, con gran éxito; en

donde "pagamos el noviciado", ya que faltaron quesos, comida, etcétera. Pero fue una lección que nos sirvió de mucho. Además hemos realizado una pasantía a Puno, en donde de manera personal he ampliado mis horizontes, a cambiado mi forma de ver las cosas referentes a objetivos futuros, mi visión es mucho más amplia para trazar metas y aprovechar al máximo las enormes ventajas de la zona: agua todo el año, clima templado y seco, sol esplendoroso, suelo fértil, amor al trabajo y sobre todo leche pura y natural; es que de verdad vivo en una "tierra bendita". Actualmente la experiencia del cual soy parte nos permite contar con asistencia técnica en: calidad de leche (terminado) MVZ Luis Bernedo Álvarez: elaboración de derivados lácteos (queso, yogurt, etcétera) (proceso final) Bióloga Isabel Alcalde e Ingeniero Carlos Mori Núñez; luego entraremos al registro de marca, márketing y mercadeo financiado por Sierra Sur en 80% y nosotros aportamos el 20%, nueva oportunidad que no podía dejar pasar, la aprovecho al máximo y le "saco el jugo" a los asistentes técnicos.

Como presidente de Asilac he aprendido a trabajar en equipo; por ello, hemos asistido a diversas ferias: en Chivay, en Lima, en Arequipa, en Cusco y en el mismo Chuquibamba, el objetivo es uno solo: Promocionar y difundir las bondades de los productos lácteos Chuquibambinos, para que con el tiempo Chuquibamba sea conocida por sus quesos, a la par que por su música. Hasta aquí todo bonito, pero, el indicador de que esta experiencia viene teniendo éxito se refleja en el aporte que ha tenido el desarrollo, es que: el precio de leche fresca pagado por Gloria S.A. Era de S/. 0,52 céntimos por litro y el de las queserías era de S/.0,60 céntimos por litro; el 80% de la producción compraba Gloria S.A. y el 20% restante compraban las queserías.

Hoy la realidad es diferente, Gloria S.A. paga S/. 0,63 céntimos por litro promedio, las queserías S/.0,86 céntimos por litro promedio y compran el 90% de la producción el resto lo compra Gloria S.A. Además se ha establecido un vínculo directo entre queseros y ganaderos que los lleva a buscar soluciones para problemas comunes; Asilac beneficia directamente a 380 familias proveedoras de leche fresca e indirectamente a otras 300; el camino ha sido arduo, pero aún hay mucho trecho por recorrer: Denominación de origen del queso chuquibambino; registro sanitario para todas las plantas; registro de marca unificada; aprovechamiento de la energía solar, etcétera

A nivel personal estoy en pleno proceso de consolidación y crecimiento gradual en esta actividad; he obtenido un crédito para mejorar la planta procesadora y comprar equipo de laboratorio; proceso en tina de acero 600 kilos mensuales de queso, 600 litros de yogurt por mes, así como 150 kilos de manjar mensual y 60 kilos de mantequilla. Envío yogurt probiótico natural a Lima, Arequipa, valle de Majes y distribuyo en el mismo Chuquibamba

Apuesto por el queso sobado chuquibambino, con el cual he ganado en cuatro ferias; soy el primer productor de yogurt probiótico, con etiqueta; impulsor de la instalación de biodigestores familiares, para el uso del Biol, actualmente obtengo 800 litros mensuales los cuales son obsequiados a los agricultores que así lo requieren; he asistido a diversos cursos de crianza de porcinos, soy el primer productor de porcinos a través de una granja familiar con inseminación artificial.

He participado en varios presupuestos participativos y debates, planteando la necesidad de destinar dinero a proyectos productivos, para mejorar la alicaída economía de la población.

Con franqueza creo estar a mitad del camino trazado; falta mucho por hacer pero los objetivos son claros; en este engranaje de la producción estamos involucrados muchos sectores y no todos caminan al mismo ritmo. Esta experiencia me a brindado gratas satisfacciones: alimentar, vestir y educar a mis hijos, con sencillez pero decentemente, mi vida ha dado un gran giro, tengo cuatro hijos y tres de ellos estudian en la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, dos de ellos ingresaron en los primeros puestos; el menor estudia en el colegio Nacional San Luis Gonzaga de Chuquibamba; con la bendición de Dios son hijos sanos; siempre con el apoyo incondicional de mi esposa, compañera y amiga.

Otra de las grandes satisfacciones que me da este diario batallar es dar a degustar los productos como el queso, el yogurt, manjar o la mantequilla y ver el gesto de aprobación del público, su rostro sonriente e inmediatamente la frase: deme uno o dos mejor; pero si no hay dicha aprobación, preguntar qué está mal o en que le gustaría que se mejore, innove, cambie, etcétera. Veo con mucho agrado y gozo interiormente cuando uno dos o tres niños me dicen: Don Mario deme un yogurt, o cuando un mayor pide un queso tradición para llevar y un yogurt probiótico para tomar, o cuando de otras zonas parecidas a la nuestra, llaman y preguntan: ¿tiene un marranito para semental o una marrana para cría? He oído que usted vende porcinos finos con garantía.

Pero también hay proyección hacia la comunidad; he sido juez de paz seis años en diferentes periodos, en la medida de lo posible he tratado de predicar con el ejemplo, y es gratificante cuando un conciudadano se acerca y dice ¿puedo pedirle un consejo? Claro que sí. Bueno soy un ser humano con más defectos que virtudes y por lo cual susceptible de cometer errores, pero es mejor hacer algo y equivocarse que no hacer nada y criticar.

Ahora la responsabilidad es mayor, soy teniente alcalde en mi distrito, y lo que más temo es defraudar a los que confiaron en mí, eligiéndome para representarlos en el Concejo Municipal, con la ayuda de Dios y con el apoyo de la familia y los conciudadanos trataremos de hacer realidad los anhelos largamente espera-

dos. Pero… a veces es motivo de frustración ver que las autoridades que deberían impulsar el fortalecimiento del sistema productivo del cual depende la mayoría de la población, no lo hacen, y lo que es peor, les es indiferente; me apena ver que algunos funcionarios cuyas oficinas se encuentran en las grandes ciudades y desempeñan altos cargos miran a los pobladores de la sierra del Perú, con otros ojos; ¡No puede ser! Tenemos el mismo derecho de contar con servicios básicos, promoción de nuestros productos e igualdad de oportunidades que los demás. ¡Por Dios! Aún estamos a tiempo, cuidemos a la madre tierra y hagamos realidad convertir a Chuquibamba e Iray en una zona ecológica; ello nos llevará a elaborar productos orgánicos, cuidando el medio ambiente, la biodiversidad e impulsar el turismo, tenemos el potencial y debemos aprovecharlo; unidos: Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Gobierno Local y población organizada; somos descendientes de una raza aguerrida, trabajadora y sobre todo creativa; somos parte de la experiencia y por lo tanto debemos ser consultados antes de tomar decisiones que nos incluyan como consecuencia de ellas.

Mención honrosa: Industrializando mi producto

Jesús Reinaldo Álvarez Montes

La experiencia resalta la importancia de la asociatividad para mejorar las capacidades de negociación de los pequeños productores de productos lácteos frente a la agroindustria. Resalta en particular, el liderazgo que imprime un individuo que va reuniendo distintas características: (1) liderazgo político, al ser parte del consejo provincial; (2) liderazgo en el área técnica dado su conocimiento en la producción de quesos; (3) liderazgo en desarrollar capital vinculante, aprovechando su experiencia laboral previa con la agroindustria (Gloria). El liderazgo se hace evidente, además, en la constante búsqueda de opciones comerciales tanto para él como para los socios.

Resumen de la experiencia

La experiencia se desarrolla en la provincia de Condesuyos, Arequipa. Se trata de un individuo con formación profesional, contador, y con experiencia previa en una gran empresa agroindustrial, Gloria. Gracias a su capacidad de liderazgo fue elegido regidor del consejo provincial, desde donde colabora activamente en la organización y formalización de los pequeños productores lácteos de la zona. La formalización, y la colaboración de ONG operando en la zona, le permitieron establecer relaciones contractuales con Laive, y un convenio de asistencia técnica y financiera con una entidad nor-

teamericana. Mejoras continuas en la calidad y la variedad de productos lácteos ofrecidos contribuyeron —y contribuyen— a consolidar a la asociación. El deseo de competir con los productos en ferias regionales y nacionales así como el deseo de adquirir nuevas experiencias a partir de viajes y pasantías hace notar que la asociación sigue buscando innovar productos, procesos y relaciones comerciales para mejorar los ingresos de sus socios.

Mención Honrosa: Macarí apuesta al futuro: planes de negocio y experiencia de desarrollo desde lo rural

Álvaro Edwin Orozco Chávez

Uno de los aportes de esta iniciativa municipal de desarrollo económico local es lograr que los beneficiarios asuman compromisos. Ponen de su parte y eso los motiva, no son meros receptores de ayuda sin contrapartida.

Queda preguntar por la sostenibilidad alcanzada a través de los planes de negocio implementados, y por si se quedan como islas de experiencias económicas exitosas limitadas a unas familias o si consiguen generar encadenamientos con nuevos negocios.

Resumen de la experiencia

En 2006 el Gobierno Municipal de Macarí en Puno, implementó una oficina para promover el desarrollo económico local en coordinación con instituciones públicas y privadas. Logró una alianza estratégica con el Proyecto Corredor Puno-Cusco (CPC), organizando concursos de planes de negocios presentados al Consejo Local de Asignación de Recursos (Clar) formado por diversas ONG, la Agencia Agraria, la municipalidad y el mismo proyecto CPC.

En los sucesivos concursos fueron premiados, en total, 23 planes de negocios. La mayoría pertenece al rubro de la ganadería; en segundo lugar, de la artesanía; y en tercer lugar, al procesamiento pecuario. La oficina municipal realiza el seguimiento de la ejecución de estos planes.

Los ganadores reciben dinero para contratar asistencia técnica, alrededor del 80% del costo. El financiamiento lo otrogan de manera equitativa la municipalidad y el proyecto CPC.

Estos concursos además de generar propuestas productivas y de ingresos a partir de procesos de desarrollo endógenos, buscan fortalecer las organizaciones del distrito.

Mención honrosa: ¿Tropiezos?... una oportunidad de crecer y avanzar
Yolanda Ferro Yépez

Esta experiencia nos muestra que el crecimiento de las organizaciones no sólo depende de la presencia de un líder activo sino del empoderamiento de los participantes y de la generación de redes sociales, capital social, rescata, además, el carácter proactivo de los miembros de la asociación, quienes no se conformaron con los bajos ingresos provenientes de la venta a intermediarios, sino que decidieron aumentar sus ganancias a través del mejoramiento y diversificación de sus productos, ello a partir de la asistencia técnica.

Resumen de la experiencia

La experiencia trata sobre una organización de artesanas de tejidos originarias de un pueblo alto andino de Cusco. Una de sus particularidades era que todos sus miembros habían migrado de zonas rurales a peri urbanas, lo que les obligó a emprender otras actividades pues no tenían más ingresos que la venta de mano de obra. Sin embargo, y a pesar de sus intentos por comercializar sus productos, ganaban muy poco porque los colocaban en el mercado a través de intermediarios, comerciantes y otros artesanos eran, además, comunes y de baja calidad.

De esta manera, y a iniciativa de su líder Dorotea Puma, decidieron participar en el proyecto CPC a fin de acceder a asistencia técnica para mejorar los acabados de sus tejidos, por un lado; y realizar nuevos diseños y productos, por el otro. Sin embargo, tuvieron algunos problemas al inicio de su trabajo con el proyecto CPC: bajas ventas en su primera participación en una feria local debido al desconocimiento de la demanda; poco co-

nocimiento en materia de comercialización, errores durante la exposición en los Clar y otros concursos.

A pesar de todo comenzaron a comercializar sus productos por cuenta propia, a pesar de las limitaciones educativas, la mayoría era analfabeta; y del idioma. Con la incursión en la venta directa de sus productos iniciaron un proceso de empoderamiento que les ha permitido ir a ferias en otras regiones. Debemos notar, más que nada, el capital social adquirido a través de una mayor relación con el mercado: federación de artesanos, comerciantes de insumos, personal del proyecto CPC y los asistentes técnicos.

CAPÍTULO 9
Mirando hacia adelante: la rearticulación de las estrategias de intervención en el sector público

1. La política pública y el desarrollo rural

Como mencionamos en el capítulo 1, el rol del Estado en el proceso de desarrollo rural está vinculado a la concepción misma de desarrollo. El Estado es un actor central en el proceso de promoción del desarrollo rural —entendido como la expansión de las capacidades de los pobladores rurales— no sólo por el rol que debe y puede cumplir en el proceso, sino como garante de que éste respeta y apoya a distintas estrategias de desarrollo. En este sentido, uno de los papeles centrales del Estado sería el de fortalecer, justamente, las capacidades de los pobladores rurales para lo que es imprescindible reconocer que cualquier estrategia de desarrollo rural debe partir por reconocer la heterogeneidad del medio rural; tanto en lo que respecta a los territorios, como al acceso diferenciado a activos públicos y privados de sus habitantes, y, al mismo tiempol la heterogeneidad de sus instituciones. La diversidad en la dotación inicial de un hogar rural deviene en una multiplicidad en los derechos de uso o dominio sobre los recursos que lo rodean, heterogeneidad en sus capacidades, habilidades y potencial, en sus estrategias de vida y, finalmente, en la calidad de vida que logran desarrollar.

Uno de los primeros desafíos para definir cómo el Estado puede atender este activo en el proceso del desarrollo rural es identificar quién dentro del aparato público debe emprender dicha tarea y con qué instrumentos se cuentan, para luego preguntarse por la hoja de ruta que se ha de seguir para convertirse en un actor que logre favorecer este proceso de desarrollo rural. En el caso peruano, este primer desafío no ha sido fácil de enfrentar y sólo desde hace muy poco tiempo se tiene una apuesta clara y decidida de quién dentro del aparato público debe ocuparse de liderar los esfuerzos en materia de desarrollo rural. Sin embargo, esta identificación es aun una apuesta y, por ende, con grandes posibilidades pero a la vez con gran incertidumbre sobre el papel que jugará en el desarrollo rural.

El desarrollo rural dentro del aparato público: ¿quién es responsable?

En el Perú, como en muchos otros países de la región, el tema del desarrollo rural y de quién es responsable de su promoción son complejos pues dentro del sector público no ha existido ninguna entidad que centralice la responsabilidad sobre el tema. El carácter multisectorial del desarrollo rural y su anclaje territorial, unido a la heterogeneidad de condiciones del entorno rural han complicado el surgimiento de una arquitectura institucional que, desde el sector público, se ocupe de este tema. Tradicionalmente ha sido en el sector agricultura, el Minag, en el que se ha discutido sobre si este sector debía ocuparse o no del tema. Muchos de los esfuerzos por plantear acciones a favor del desarrollo rural han surgido de iniciativas del sector agricultura, lo pone en evidencia la impronta de un sesgo agropecuario en los esfuerzos de desarrollo rural.

Como se discutió en el capítulo 5, han habido distintas aproximaciones tras la presencia y actuación del Estado en el medio rural, desde propuestas a partir de unidades micro regionales y los grandes fondos centralizados, hasta el creciente rol que vienen asumiendo los niveles subnacionales de gobierno, municipios distritales. Sin embargo, el tema del desarrollo rural a nivel central tuvo siempre poca relevancia en el marco del poder ejecutivo. Durante los años noventa si bien el Minag en el tema mantuvo presencia fue Foncodes la entidad que desarrolló la mayor parte de las innovaciones en el tema, más por voluntad propia y oportunidad, que por mandato explícito.

Posteriormente, hacia fines de los años noventa e inicios de esta década, en las pocas discusiones al respecto, el tema del desarrollo rural fue considerado parte de los temas "multisectoriales" y debía por ende ser responsabilidad del ente coordinador, es decir de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en particular de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (Cias). Si bien este cambio parecía tener sentido, enfrentaba, al menos, tres restricciones. La primera, que la PCM y la Cias son entidades de coordinación y no se encargan de la ejecución de programas o proyectos, por lo que debían coordinar acciones que otros ministerios o gobiernos subnacionales ejecutarían. La segunda, es que aunque dentro de la Cias se creó un comité técnico que se ocuparía del tema del desarrollo rural, este comité no tuvo presencia, ni poder en la esfera pública, tampoco capacidad para influir en las agendas sectoriales que ejecutaban las acciones. Finalmente, dentro de la PCM y la Cias no habían especialistas en el tema, por lo que debían recurrir al apoyo de Foncodes, el MEF y el Minag, quien se hizo cargo de la secretaría técnica del comité que veía los temas de desarrollo rural.

Si bien el paso de la responsabilidad a la PCM no trajo grandes cambios en la arquitectura del sector público encargada del tema del desarrollo rural, sí logró una estrategia nacional de desarrollo rural que comentamos más adelante. Se trató de un paso importante y obligado para incorporar el tema del desarrollo rural en la agenda del mismo sector público.

Como discutiremos a continuación contar con una estrategia nacional fue un paso muy útil, pero no resolvió la pregunta central sobre quién debía implementarla y cómo debía hacerlo. Además, hay que recordar que en el marco del proceso de descentralización iniciado en el país en la presente década, muchas de las competencias respecto a acciones en un terreno tradicionalmente a cargo de los ministerios sectoriales pasaron a ser responsabilidad de los gobiernos regionales o municipios. La descentralización ofrece, en principio, una oportunidad para enfrentar el desarrollo rural desde una doble entrada, sectorial desde el centro y, más bien, territorial desde las regiones. Sin embargo, esta obvia doble aproximación no parece fácil de implementar, dados los limitados espacios de coordinación y articulación entre los sectores y niveles subnacionales de gobierno.

Hace poco, en 2008, a partir de un cambio dentro del Minag, se creó una nueva institucionalidad que desde el sector, pero con pretensión multisectorial, se haría cargo de la promoción del desarrollo rural, en particular de la sierra y selva del país.[1] La creación formal de Agro Rural en 2008, y su inicio de operaciones en 2009 abre una nueva etapa con grandes desafíos, oportunidades, pero también con riesgos y, aún, mucha incertidumbre. Es difícil evaluar la concepción que existe detrás de Agro Rural, ya que no hay un documento público que la sustente. Sin embargo, nos parece positivo haber puesto bajo el mismo liderazgo los distintos proyectos y programas productivos dirigidos al desarrollo rural. Trivelli (2006) sostenía que no existía una entidad a cargo del tema dentro del sector público; situación la creación de Agro Rural responde y modifica. Al margen de que discrepemos o no con sus características, su sola existencia marca un paso positivo que debemos felicitar y apoyar.

Con la creación de Agro Rural se logró establecer una dependencia orgánica y específica para el desarrollo rural. Esta instancia se crea a partir de un conjunto de proyectos y programas que ya funcionaban en el Minag: Pronamachcs, Marenass, Proabonos, prosameer, etcétera, y también de nuevos proyectos de desarrollo rural, como Aliados, Sierra Norte y proyectos que Foncodes operaba y que pasaron al Minag como Corredor Puno-Cusco y Sierra Sur. A raíz de esta compleja colección de programas y proyectos se deberá consolidar una entidad que logre tener peso político, recursos y poder suficientes para impulsar el desarrollo rural. Para ello es necesario un proceso a mediano y largo plazo que se articule, al menos,alrededor de dos ejes de trabajo. Por un lado, pasar de ser una coordinadora de proyectos y programas a ser una entidad de línea que tomando ventaja de los proyectos y programas a su cargo genere políticas de desarrollo rural; políticas que, además, articulen los esfuerzos del propio Agro Rural, de otros sectores del Ejecutivo y, sobre todo, que se conecten con las iniciativas y acciones de los gobiernos regionales y locales.[2] Por otro lado,

1. En 2007 el Minag incluyó el desarrollo entre las seis prioridades estratégicas para el sector, y a partir de ahí se trabajó la idea de Agro Rural.
2. Por supuesto que para lograr esta mayor y mejor coordinación hacen falta varias acciones complementarias. Por ejemplo, normar la ley que permite a los municipios otorgar recursos a grupos de pobladores como parte de programas y proyectos.

Agro Rural debe responder al papel central que el Ejecutivo le asignó en tanto actor central en el eje II *generación de oportunidades económicas para los más pobres* de la estrategia Crecer, la plataforma multisectorial de lucha contra la pobreza. Este es un reto y aun no es claro cuánto poder y recursos —financieros, humanos, respaldo político— tendrá esta nueva institucionalidad para avanzar en estos dos ejes.

En los años que vienen veremos si el Minag logra darle el peso que requiere Agro Rural para que sea realmente capaz de convertirse en un promotor del desarrollo en las zonas rurales y no sólo una gama de proyectos y programas; si logra evitar una práctica excesivamente sesgada hacia la promoción agropecuaria; si se instaura Agro Rural como la ventanilla única del Minag para asuntos rurales y se logra dejar de lado la superposición de proyectos;[3] si se generan los mecanismos necesarios para la coordinación entre los distintos sectores del Ejecutivo, la política sectorial —del Minag— y la política social —al menos con el eje II de la Estrategia Crecer y con el programa Juntos que es eminentemente rural— y entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, regionales y municipales, y, sobre todo, si se establece y consolida un esquema que sistematice lo aprendido y genere políticas públicas que logren, a partir de lo aprobado en la estrategia nacional de desarrollo rural, avanzar en la mejora de las condiciones de vida y oportunidades de desarrollo en el medio rural.

Además, en el marco del proceso de descentralización, muchos de los desafíos de promover desarrollo rural deben y pueden ser asumidos desde instancias subnacionales, multisectoriales por naturaleza, como los gobiernos regionales y municipales. Debemos recordar, también, que en los últimos años son justamente estas instancias las que han contado con nuevas fuentes de recursos, sobre todo el canon, que les permite asumir algunos de los desafíos propuestos. Asimismo, hay que tomar en cuenta que muchos municipios rurales ya han constituido sus oficinas de desarrollo económico local (Odel), y la mayoría está implementando ac-

3. Este no es un tema secundario, porque Agro Rural se estructura sobre la red de operaciones de los proyectos y programas que lo crean. Será complejo instalar Agro Rural en las oficinas de Pronamachcs o Marenass, con el mismo personal y transmitir que las acciones serán diferentes con un nuevo enfoque.

ciones orientadas al desarrollo rural. Sin embargo, los gobiernos regionales —responsables de las agencias agrarias— y los municipios con sus respectivas Odel suelen no contar, por lo general, con especialistas en el tema, ni espacios para coordinar con las iniciativas sectoriales, proyectos y programas. Tampoco tienen claro cómo enfrentar el tema. El grueso de estas instancias no conoce la propuesta de Agro Rural ni sabe que existe una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

La estrategia de desarrollo rural

En el Perú si bien la atención que el sector público ha brindado al tema del desarrollo rural ha sido poco articulada y menos explícita, como discutimos en los párrafos anteriores, desde el 2004 existe una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Hay, además, una producción desde actores diversos, de debates, hojas de ruta y distintas estrategias de desarrollo rural, en especial para la sierra, que en los últimos años ha sido bastante dinámica. A continuación reseñamos las principales propuestas realizadas específicamente para la sierra desde la sociedad civil y la cooperación internacional, para luego discutir la estrategia nacional de desarrollo rural actual.

Propuestas de estrategias de desarrollo rural para la sierra

En un estudio desarrollado por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Escobal y Valdivia (2004), analizan los programas públicos y privados que buscan la superación de la pobreza y el desarrollo de la sierra rural. Concluyen que estos programas no suelen priorizar una visión territorial basada en la complementariedad entre sí mismos, las intervenciones, más bien, se desarrollan en una suerte de fragmentación sectorial.

La estrategia de intervención en el Perú, pasó de ser, en los años ochenta, integral, centralizada y sin participación de la comunidad a una intervención sectorial basada en un enfoque de demanda en la década de 1990, que si bien apuntaban a minimizar algunas fallas del mercado, carecían lamentablemente del sentido de integralidad que caracterizó a las intervenciones de la década anterior. A la luz de las experiencias de estas últimas décadas, los autores establecen cuatro elementos que las nuevas intervenciones deberían incorporar:

1. Sentido de integralidad y complementariedad, teniendo en cuenta el territorio donde son aplicadas.
2. Apuntar a la minimización de fallas de mercado.
3. Mantener una visión participativa de la intervención.
4. Un diseño estratégico que exija que los proyectos deben ser validados antes de ampliar su escala y ámbitos de intervención.

Asimismo, Escobal y Valdivia (2004) plantean tres grandes líneas de intervención, que no suponen la eliminación o reducción de la importancia de políticas neutrales para el desarrollo del sector agrario. Una primera línea de acción responde a la provisión de "cajas de herramientas" para el desarrollo de una oferta de servicios de apoyo productivo diseñados para superar algunas fallas de mercado, asistencia técnica, servicios financieros, gestión empresarial, entre otros. Implica una adecuada identificación de los costos de transacción más importantes para la población rural de un ámbito específico; y, poder con ello entender la naturaleza de las fallas de mercado, identificar las más factibles y garantizar el desarrollo de instrumentos que generen una estructura positiva de incentivos para lograr los objetivos de superación de la pobreza planteados, desarrollo económico y uso eficiente y sostenible de los recursos naturales.

Otra línea de acción plantea el fortalecimiento de alianzas productivas tripartitas, que integren esfuerzos públicos, privados y de pequeños y medianos productores organizados. Requiere un enfoque territorial que combine varias intervenciones en un mismo territorio para garantizar las condiciones para su éxito; así como la promoción de alianzas estratégicas tripartitas para minimizar esfuerzos y costos. Finalmente, señalan la necesidad de una reforma estructural de los programas sociales, que combine mejoras en infraestructura, con políticas inclusivas en la provisión de servicios de salud y educación.

Este documento, no propone líneas específicas de intervención, sino una suerte de lineamientos generales para el desarrollo e implementación de una estrategia de desarrollo rural en la sierra peruana.

Por otro lado, José María Caballero (2002), realizó un estudio para la FAO para desarrollar una estrategia de desarrollo rural para la sierra del Perú, donde se plantean tres frentes principales que se apoyan entre sí. Un primer lineamiento estratégico para el desarrollo de la sierra rural es la promoción del crecimiento rural sostenible. Para Caballero, las oportunidades de crecimiento en la sierra rural son limitadas y de dos tipos; uno, centrado en sectores específicos y áreas geográficas determinadas que requieren grandes inversiones, tecnología y participación pública y privada. El otro, más limitado y localizado, requiere una inversión moderada y, con una adecuada provisión de asistencia técnica y apoyo financiero, puede ser emprendida por personas de la localidad. Para aprovechar estas limitadas oportunidades, Caballero propone varios mecanismos fundamentales; alianzas productivas entre los productores y los actores públicos y privados, enmarcar las estrategias a partir del desarrollo territorial[4] y un fuerte apoyo del Estado para atraer la inversión para el desarrollo de infraestructura y mano de obra calificada.

Un segundo lineamiento general busca mejorar las capacidades humanas y brindar protección social. Hace especial énfasis en aspectos relacionados con infraestructura y calidad de la educación y salud, como ofrecer un paquete de políticas públicas mínimo que permita satisfacer las necesidades básicas, minimizar los riesgos físicos y económicos, y proteger a los grupos minoritarios y vulnerables.

Finalmente, el documento propone el fortalecimiento institucional para la promoción, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación tanto del crecimiento rural, como de los programas de protección social. En este lineamiento, Caballero presta especial atención a las instituciones relevantes para cada ámbito de acción, tanto local, a través de los Concejos de Desarrollo Local (CDL), como regional y nacional.

Caballero argumenta que el crecimiento económico general es fundamental para el desarrollo y para reducir la pobreza en la zona rural de la sierra del Perú. Sin embargo, menciona que hay dos aspectos funda-

4. Este concepto comprende no solamente municipios, sino cuencas y corredores económicos.

mentales para el éxito de cualquier esfuerzo de política pública orientado al desarrollo rural. Uno, resalta que los esfuerzos para fortalecer el desarrollo local, deben llevarse a cabo dentro del contexto de desarrollo económico nacional, de manera tal que permita el crecimiento de los mercados de bienes y servicios, así como, de la migración e inversión pública y privada. Dos, se refiere al tipo de expansión económica, que no debe apuntar solamente a la reducción de la pobreza, sino a la reducción de la desigualdad.

Agreda y Mendieta (2006), desarrollaron un estudio para el Consorcio de Investigación Económica (Cies) en el contexto de las elecciones nacionales 2006, que presenta propuestas para la "promoción de una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de la transformación productiva territorial", además, aborda aspectos institucionales funcionales al desarrollo territorial rural.

Los autores plantean la necesidad de desarrollar espacios que permitan aprovechar las oportunidades de ingresos, como resultado de una mejor articulación a mercados dinámicos y tomando como fundamento el acceso equitativo e incluyente a los mismos. Se propone, en particular, tres grandes propuestas para el desarrollo de una economía rural competitiva e incluyente; el desarrollo de mercados de productos agropecuarios y no agropecuarios; mercados de servicios de asistencia técnica, innovación y capacitación; y mercados de servicios financieros, como crédito, ahorro, seguros, entre otros. Se trata de elementos considerados fundamentales para lograr un "crecimiento endógeno" en el ámbito territorial.

Como arreglos institucionales necesarios para la implementación de una estrategia adecuada se efieren a la acción combinada del Estado en su rol promotor, agentes privados parte de la cadena de valor, proveedores y comercializadores de insumos y productos, pequeños agricultores y la sociedad civil, organismos de desarrollo, diseño de políticas, entre otros. Una vez definidos los roles de los diversos actores, se presentan lineamientos generales para cada una de las propuestas, acompañadas de una serie de medidas, instrumentos y actores responsables de llevarlas a cabo.

Finalmente, señalan la necesidad de desarrollar una adecuada institucionalidad funcional al desarrollo territorial rural, esbozando una serie de medidas a corto y mediano plazo, que permitirían articular e implementar las estrategias planteadas.

Por otro lado, hay un grupo de autores entre los que destacan la Coordinadora Rural (2007) y Valdivia y Robles (2001), que si bien no buscaron plantear una estrategia para el desarrollo rural, presentan lineamientos interesantes para el tema agrario, el que inminentemente es un aspecto fundamental de la ruralidad y, por lo tanto, clave para su desarrollo.

La Coordinadora Rural (2007), por su parte publicó la Agenda Agraria para el Desarrollo de la Sierra Peruana, en donde se definen elementos orientadores y fundamentales para establecer las prioridades de la política pública para el desarrollo agrario en la sierra.[5] Dicho documento plantea la importancia del sector agrario en la economía rural y centra su atención en elementos de política agraria que minimicen los altos costos de transacción que enfrenta la agricultura nacional, crédito agropecuario, rentabilidad, fortalecimiento de mercados, plataforma de servicios, fortalecimiento de mercados, entre otros. A pesar de no tomar en consideración elementos más generales, fundamentales para el desarrollo rural y agrario, presenta propuestas sectoriales específicas y esquemas de articulación al interior de los gobiernos regionales así como entre actores públicos y privados locales y nacionales. De la misma manera señala la necesidad de un cambio institucional que tome en cuenta la descentralización como elemento central.

Valdivia y Robles (2001), desarrollaron un modelo económico simple para viabilizar un sector agrario caracterizado por la alta predominancia de pequeñas unidades agropecuarias manejadas por individuos de baja dotación de capital y que enfrentan altos costos de transacción para desarrollarse en el sector. Los autores argumentan que una de las principales restricciones que enfrenta la agricultura peruana para su desarrollo son los altos costos de transacción asociados al uso de servicios financieros y no finan-

5. Para ocho regiones en particular: Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Junín, Piura y Puno.

cieros, así como a la baja capacidad gerencial de sus conductores. En el cuadro 1 se presenta un breve resumen de los aspectos más importantes de las distintas estrategias de desarrollo propuestas para la sierra.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural

En setiembre de 2004, se publicó la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (Endr), como resultado del esfuerzo articulado entre diversos sectores[6] y a partir de la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural.[7] La comisión fue presidida por el Secretario Técnico de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales y tuvo como Secretaría Técnica a un representante del Ministerio de Agricultura.

La estrategia aprobada recoge los elementos centrales de las discusiones y propuestas sobre el tema del desarrollo rural, logrando así una suerte de "consenso" entre el sector público, los espacios académicos y la cooperación internacional. Fue, a la vez, un escenario alentador al ser una de las pocas oportunidades en que se ponen de acuerdo quienes proponen nuevas ideas, miradas y estrategias y las propuestas con las que el sector público se compromete.[8]

La Endr ilustró la problemática de la ruralidad, para luego desarrollar una estrategia basada en nueve lineamientos, con el objetivo de "impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales"[9].

6. Participaron el Ministerio de Agricultura, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Economia y Finanzas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y el Consejo Nacional de Descentralización.
7. Creada en marzo de 2003 (RM 080-2003-PCM).
8. Desgraciadamente este "consenso" no parece haberse ampliado hacia los grupos políticos que durante los períodos electorales constituyen otra fuente de propuestas e ideas sobre cómo promover el desarrollo rural.
9. "Objetivo de Política de Desarrollo Rural", del D.S. N.º 065-2004-PCM.

Los nueve lineamientos propuestos por la Endr son:

1. Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible.
2. Promover el acceso a activos productivos para grupos rurales.
3. Proveer una adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo a la producción rural.
4. Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo.
5. Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural.
6. Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural.
7. Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo.
8. Promover la inclusión social.
9. Auspiciar el cambio institucional de manera que cree condiciones para el desarrollo rural.

Estos nueve lineamientos buscan entonces atacar las limitaciones que enfrentan los pobladores rurales para lograr una transformación productiva que les permita mejorar su inserción en los mercados de productos y servicios, agropecuarios y no agropecuarios, así como su acceso a bienes y servicios públicos y privados —básicamente lineamientos 1 a 4—, reducir su vulnerabilidad y exposición a desastres naturales (lineamiento 6), usar y preservar los recursos naturales y culturales del medio rural (lineamiento 5), y promover reformas institucionales para inducir procesos orientados a favorecer la inclusión social y la generación de mecanismos para sostener en el tiempo los esfuerzos a favor del desarrollo rural (lineamientos 8 y 9).

Si bien estos lineamientos recogen gran parte de los consensos desarrollados en los espacios académicos y de la cooperación internacional; están desorganizados y son, más bien, una suerte de conglomerado de ideas y planteamientos entremezclados, que requieren perfeccionarse, afinarse y jerarquizarse. Asimismo, la Endr no plantea enunciados concretos sobre

cómo proceder para llevar a cabo la estrategia misma y con ello reforzar su legitimidad, fuerza y capacidad de convocatoria.

A pesar de este innegable esfuerzo del sector público, una de las principales críticas a la Endr, la falta de una adecuada estrategia operativa capaz de implementar las propuestas planteadas en el documento. Esto, sumado al hecho de que las intervenciones del sector público, no están, por lo general, alineadas con la Endr —no responden a los lineamientos— y a que los esfuerzos de desarrollo rural tienden a ser intervenciones focalizadas en sectores o ámbitos específicos a través de la creación de diversos programas y proyectos,[10] impide que logre, casi cinco años después de su publicación, constituirse en la propuesta articuladora que debería ser.

La Endr constituye, además, una suerte de estrategia estática, que a pesar de ser adecuada para iniciar el proceso de consenso y coordinación respecto a los temas de desarrollo rural, no cuenta con mecanismos para actualizarse y adecuarse a los nuevos consensos, introducir nuevos elementos o dejar de lado planteamientos que hayan perdido validez.

Trivelli (2006), analiza la Endr y destaca cuatro temas ausentes o tímidamente incluidos en ella que merecen atención para completar esta suerte de acuerdo que recoge los "nuevos" consensos en materia de desarrollo rural. Los temas planteados, que buscan incrementar las posibilidades de que la Endr sea utilizada realmente como una herramienta a favor del establecimiento de políticas concretas y sostenidas de desarrollo rural, se refieren más a cómo deberían promoverse acciones a favor del desarrollo rural antes que a agregar nuevos temas o lineamientos. En primer lugar, hay considerar que la Endr es un instrumento multisectorial cuyo cumplimiento debe estar supervisado por la PCM, originalmente, a través del comité técnico social, hoy probablemente a través de la estrategia del eje II de la estrategia Crecer. Para que esto pueda cumplirse se requiere fuerte apoyo político y una redefinición institucional que debería estar incluida no como producto de la Endr, sino como un proceso complementario y

10. Tal como señala Plaza (2002): "el desarrollo rural se confunde con la implementación de proyectos".

necesario para el éxito de la estrategia. En este sentido, es posible que la creación de Agro Rural en el Minag, como nuevo esquema para abordar el tema del desarrollo rural constituya parte de este cambio institucional, cambio que debería ser complementado con la centralidad de esta nueva entidad en el marco de Crecer, en el marco del eje II, generación de oportunidades económicas para los más pobres.

Claramente desde la publicación de la estrategia, hasta hoy se registran cambios en el aparato público responsable de la implementación de la Endr. Estos cambios. sin embargo, se encuentran aún en proceso y debemos apostar por una institucionalidad capaz de llevar adelante la implementación de una política de desarrollo rural derivada de la propia Endr. La oportunidad existe y si bien pueda ser discutible la apuesta por llevar el centro del esfuerzo de desarrollo rural al Minag con Agro Rural y crear, más bien, un espacio de coordinación multisectorial en el marco de las políticas sociales, como Crecer y Cias, es una opción que merece ser considerada para avanzar en el esfuerzo de implementación de acciones a favor del desarrollo rural orientadas y articuladas con lo planteado por la Endr.

Un segundo tema es que las discusiones sobre el desarrollo rural y el uso de la Endr deben contemplar la importancia de capitalizar los aprendizajes, tanto aquellos producto de la promoción de sistemas de evaluación de las acciones y políticas que se desarrollen en este marco, como de esquemas de rendición de cuentas al sector público y a la sociedad civil, pero más que nada es necesario recopilar y aprovechar los aprendizajes derivados de las propias acciones del sector público. En este sentido, la implementación de la Endr debe incluir un esquema de trabajo que parta de lo aprendido, de los éxitos y, sobre todo, de los fracasos para no insistir en acciones que, a todas luces, no han dado los resultados esperados. En este sentido, quizá la primera tarea que deba asumir Agro Rural, como centro de los esfuerzos públicos a favor del desarrollo rural, es revisar los proyectos y programas del Minag y otros sectores, para identificar prácticas, iniciativas, acciones y métodos que han dado resultados positivos en materia de desarrollo rural; discutirlos con los pobladores, con académicos, con el propio sector público y con la sociedad civil para que, luego, los que reúnan las condiciones se conviertan en política pú-

blica.[11] En esta línea será indispensable que Agro Rural lidere el proceso de construcción de un sistema de evaluación y monitoreo que asegure que las iniciativas, proyectos y programas sean evaluados de manera independiente —y no complaciente—, identificando los potenciales a ser replicados o no en otros espacios del mundo rural.

En tercer lugar, la Endr, debería proponer un conjunto de características generales para las acciones que se promuevan en el marco de la estrategia aprobada deberían cumplir. Si bien algunas de ellas ya se han incluido en la propia Endr, se confunden con las indicaciones puntuales acerca de qué hacer.[12] Sería útil generar algunas propuestas concretas que sirvan de ejemplo para el tipo de intervenciones que la Endr propone, para ello se podría, incluso, establecer alguna suerte de certificación que dé cuenta de qué tan adecuada podría ser para la Endr una determinada intervención del sector público.

En cuarto lugar, finalmente, dada la importancia de lo agropecuario en el desarrollo rural, hay medidas que la Endr propone que podrían generalizarse a todos los sectores, en vez de restringirse a lo agropecuario.[13] Del mismo modo, y en vista de la institucionalidad protagónica del desarrollo rural que se ha creado dentro del Minag, hay que evitar que las propuestas de desarrollo rural se "agriculturicen" y pongan en riesgo el componente multisectorial que por definición del desarrollo rural tiene y que la Endr recoge.

11. El ejemplo clásico de cómo debería darse este proceso son los Comités Locales de Asignación de Recursos (Clar) desarrollados por el Proyecto Corredor Puno Cusco y por el Proyecto Sierra Sur. Estos comités han permitido una asignación de recursos públicos a bajo costo, transparente y participativa a nivel local. Hoy varios municipios utilizan este esquema y sería sencillo y bastante obvio que el sector público en general, pero sobre todo el referido a temas de desarrollo rural, lo tome como práctica exitosa y incorporándolo a sus políticas.

12. Por ejemplo, podríamos señalar que toda acción de desarrollo rural debe ser consultada y evaluada con la población beneficiaria, involucrar a los usuarios o beneficiarios (personas e instituciones) en el monitoreo y la redefinición de las acciones del sector público, etcétera. O, podría incluirse la necesidad de priorizar y privilegiar la coordinación y complementariedad de intervenciones en una zona o ámbito determinado. Asimismo, establecer lineamientos que den cuenta de sistemas nuevos de ejecución de acciones a favor del desarrollo rural en manos de actores privados, inclusive con fondos públicos concursables.

13. Por ejemplo, se habla del seguro agrario, pero no de seguros de salud u otros que podrían ser igualmente relevantes para mejorar el manejo de riesgos y reducir la vulnerabilidad en el ámbito rural.

Cuadro 1.
Las estrategias de desarrollo rural propuestas para la sierra

Propuesta	Objetivo general	Estrategia / lineamientos
Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (general, no específica para la sierra).	Impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales.	1. Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible. 2. Promover el acceso a activos productivos para grupos rurales. 3. Proveer infraestructura económica adecuada y suficiente para apoyar la producción rural. 4. Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo. 5. Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural. 6. Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural. 7. Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo. 8. Promover la inclusión social. 9. Auspiciar un cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.
Banco Mundial (preparada por J.M. Caballero). 2002	Desarrollo de la sierra y reducción de la pobreza.	1. Promoción de crecimiento rural sostenible que al aumentar ingresos rurales reduzca la pobreza de forma sostenible. 2. Mejorar el desarrollo humano (educación rural, salud y protección social). 3. Desarrollo institucional para sostener el crecimiento y protección social.

Cuadro 1.
Las estrategias de desarrollo rural porpuestas para la sierra

Propuestas/Recomendaciones más importantes	Temas claves
1. Desarrollar opciones competitivas agrícolas y no agrícolas. 2. Incrementar el acceso equitativo de la población rural a activos. 3. Proveer servicios orientados a mejorar la calidad de vida. 4. Promover la organización de los pequeños productores. 5. Manejo sostenible de los recursos naturales, principalmente el manejo integrado de cuencas. 6. Protección del patrimonio ambiental y cultural. 7. Establecer un sistema de prevención y mitigación de vulnerabilidades asociadas a fenómenos naturales extremos. 8. Desarrollo de un sistema educativo rural equitativo y de calidad. 9. Incrementar relaciones de colaboración y confianza en la sociedad rural, mejorar la gestión pública descentralizada.	1. Lo rural implica más que sólo agrícola. 2. Organización de productores y sociedad civil rural para ser interlocutor del sector público. 3. Manejo de recursos naturales y culturales. 4. Articular una mejor gestión pública descentralizada.
1. Crear Consejos de Desarrollo Local en el ámbito municipal. 2. Promover alianzas productivas y de comercialización entre productores, empresas y gobierno. 3. Impulsar vínculos urbano-rurales. 4. Incluir elementos culturales. 5. Explorar posibilidades de desarrollo forestal en la sierra.	1. Enfoque territorial. 2. Coordinación. 3. Concertación. 4. Articulación público-privada. 5. Articulación urbano-rural. 6. Mejor dotación de bienes y servicios públicos. 7. Autoestima, reducción de discriminación.

Cuadro 1.
Las estrategias de desarrollo rural propuestas para la sierra

Propuesta	Objetivo general	Estrategia / lineamientos
J. Escobal y M. Valdivia (preparado a solicitud del BID) 2004.	Desarrollo rural sostenible y equitativo a nivel social, económico y político	1. Desarrollar instrumentos para intervenciones asociadas a la superación de fallas de mercado específicas para la sierra. 2. Aumentar mecanismos de coordinación entre entidades públicas y privadas. 3. Reestructurar programas sociales.
Coordinadora Rural (2007)	Relevancia de construir una agenda agraria para la sierra, a partir de la identificación de las demandas más relevantes de los productores agrarios	1. Participación y concertación para las políticas agrarias. 2. Políticas de crédito agropecuario. 3. Investigación y transferencia de tecnología. 4. Políticas ambientales y de recursos naturales. 5. Políticas de desarrollo productivo. 6. Plataforma de servicios agropecuarios. 7. Políticas para fortalecer el mercado interno. 8. Políticas de comercio exterior.

Cuadro 1.
Las estrategias de desarrollo rural propuestas para la sierra

Propuestas/Recomendaciones más importantes	Temas claves
1. Desarrollo de instrumentos para reducir costos de transacción. 2. Entender la naturaleza de las fallas de mercado que inhiben el desarrollo en la sierra. 3. Generar intervenciones complejas que permitan mejorar el acceso a varios servicios a la vez y no sólo a uno. 4. promoción de alianzas productivas y la organización de los productores. 5. complementariedad entre las intervenciones. 6. definición de mecanismos neutros que no induzcan desarrollo de sectores predeterminados.	1. Enfoque territorial. 2. Alianzas productivas entre sector público, privado y pequeños productores. 3. Provisión de información. 4. Complementariedad entre las intervenciones del sector público. 5. Generación de instrumentos de intervención. 6. Discriminación positiva.
1. Enfoque territorial – rural debe ser adoptado por autoridades nacionales y regionales. 2. Desarrollo rural asignado al Ministerio de Agricultura. 3. Descentralización de políticas de desarrollo rural.	1. Fortalecimiento de las organizaciones gremiales de la sociedad civil.

Para mejorar la atención en el tema y en la centralidad de la Endr, se debería además hacer un esfuerzo por asegurar que la atención se focalice en las entidades correctas. En este sentido, y a manera de ejemplo, sería relevante que en el marco del Acuerdo Nacional, en donde se definen políticas de mediano plazo entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, donde ya existe, además, una política sobre desarrollo rural, ésta responda a la nueva arquitectura institucional así como a la Endr. La política 23, política de desarrollo agrario y rural, se ocupa del tema y señala: "Nos comprometemos a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promoveremos 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."[14] Luego, el texto del Acuerdo Nacional enumera un conjunto de acciones que el Estado debe apoyar y promover para lograr los objetivos de esta vigésimo tercera política de Estado. Lamentablemente, se refieren en forma casi exclusiva a la promoción agraria.[15] En 2007, se evaluaron los avances en relación con las políticas de Estado incluidas en el Acuerdo Nacional, el indicador resumen para medir los avances en dicha política, es el porcentaje de crecimiento del PBI agropecuario, que si crece más de 5% se considera que se cumple la política 23 (Acuerdo Nacional 2007). Claramente, la política referida al desarrollo agrario y rural debería tener dos indicadores, uno referido al desarrollo agrario, con un mejor indicador que el crecimiento del PBI, y otro referido al desarrollo rural que indique que los esfuerzos de desarrollo rural están alineados con la Endr y con indicadores de éxito distintos a indicadores únicamente económicos y agrarios.

14. Tal como se puede ver en <http://www.acuerdonacional.gob.pe/AN-V-Divulgacion.pdf>.

15. En el texto se propone apoyar la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, desarrollar infraestructura de riego, articular el desarrollo de ciudades intermedias, modernizar el agro y la agroindustria, formular políticas nacionales y regionales de incentivo a la actividad agrícola procurando su rentabilidad y propiciar una sistema de información agraria eficiente.

Podríamos mencionar muchos otros ejemplos, en particular al interior del propio Minag, donde documentos claves como la Carta Verde o documentos internos parecen desconocer la Endr y sus alcances, como sucede en las direcciones regionales, que dependen normativamente del Minag pero funcionalmente de los Gobiernos Regionales, actores clave en la implementación de acciones a favor del desarrollo rural.

Hoy, lo central, sin embargo, es lograr una articulación y retroalimentación coherente con la Endr de la nueva institucionalidad creada dentro del Minag y articulada con Crecer en la PCM. Ello debería permitir que los proyectos y programas que proveen infraestructura pública al sector rural y no formen parte de Agro Rural como caminos, electrificación, telecomunicaciones, educación, salud, agua y saneamiento, etcétera, puedan implementar sus acciones en el marco de la Endr.

Como resulta evidente, la inclusión del desarrollo rural como eje prioritario en el Minag representa un cambio sustancial en sus planteamientos frente al tema.[16] La inclusión del desarrollo rural entre los ejes explícitos de acción del ministerio es uno de los reclamos recurrentes que la academia y sociedad civil y requerirá un proceso de adaptación.[17] Asimismo, ante la inminente desaparición de Foncodes, una de las entidades del sector público con mayor dinamismo en la promoción del desarrollo rural, sobre todo, en la sierra, este eje prioritario abre el necesario espacio para que el Minag se convierta en el receptor de las iniciativas en materia de desarrollo rural.

La implementación de estos cambios se inició con la creación de Agro Rural en el 2008.[18] Las acciones de Agro Rural están aún en proceso de definición y al parecer se orientarán más a un esquema de coordinación y articulación entre distintas instancias del sector y otros actores. Es importante notar que los objetivos que el Minag persigue con sus acciones en materia de desarrollo rural están orientadas hacia lograr reducciones sus-

16. Este cambio se introdujo recién en 2007 durante la gestión del Ministro Benavides. Fue el cambio clave que permitió la creación de Agro Rural.

17. Para un recuento de estos reclamos ver Trivelli (2006) y la polémica sobre el tema sostenida entre J. Escobal y E. Zegarra en el marco del Sepia (ver <www.sepia.org.pe>).

18. D.L 997, marzo de 2008.

tanciales en los elevados niveles de pobreza rural y a mejorar la equidad en nuestro país en general y en el sector rural en particular. Objetivos que si bien están alineados con las propuestas de la Endr y que son complementarios a los objetivos de incremento de la competitividad y sostenibilidad de las acciones y procesos a dinamizar en el medio rural, exigirán al Minag mucha coordinación con los programas de ayuda social en marcha desde otros sectores en las zonas rurales, como las iniciativas articuladas en el marco del Crecer, sobre todo en su segundo objetivo.[19] De ahí la importancia de definir, e incentivar, espacios de colaboración y participación en las instancias de coordinación multisectorial.

Si bien Agro Rural es una propuesta que revela el interés de articular las acciones a favor del desarrollo rural, es todavía una promesa a la que hay que darle contenido. Agro Rural enfrenta el desafío de romper con la tradicional desconexión que está a la base de las acciones existentes, y las propuestas que las guían. Mientras se mantenga el descalce entre las visiones del sector agricultura y las propuestas más generales, multisectoriales, no se logrará un apoyo político e institucional para la implementación de acciones coherentes y enmarcadas en un plan o estrategia de desarrollo rural.

2. La intervención en desarrollo rural en la sierra: proyectos y programas

En el Perú hay un número considerable de intervenciones, desde el Estado y desde actores privados, ONG especialmente, en el ámbito de promoción del desarrollo rural en la sierra del Perú. Como se muestra en el anexo 1, actualmente se ejecutan proyectos ligados al desarrollo rural de la sierra por un monto cercano a los US$ 450 millones, la mayor parte por el sector público.[20] Los esfuerzos que financia el Estado tienen que ver tanto con lo que podríamos llamar política social en la sierra (Juntos, Comedores populares, Vaso de Leche, Desayunos escolares, etcétera) como con proyectos orientados a promover el desarrollo de actividades productivas y generadoras de ingresos (Proyecto Sierra Sur, Incagro, etcétera). Habría

19. Ha iniciado actividades en 330 distritos, en su mayoría rurales y de la sierra (más detalles en <http://www.pcm.gob.pe/crecer/cr_presentacion.html>). El segundo objetivo de CRECER se refiere al incremento de las oportunidades de generación de ingresos y acumulación de activos en los hogares de pobreza extrema.

20. Ya Escobal y Valdivia (2004) encontraron una cifra similar para mediados del los años 2000.

que valorar, además, el rol de programas regulares del gobierno central con actividad en la sierra rural, caminos rurales, telefonía rural, etcétera, como los de los gobiernos regionales y locales. En suma, hay un importante flujo de recursos orientados desde el sector público, central, regional y municipal, hacia el ámbito rural de la sierra, así como un considerable número de programas de ONG y cooperación internacional focalizados en ese ámbito.

Si bien es complejo adelantar detalles de los montos y de las modalidades operativas, así como de los temas en los que se concentran los proyectos y programas que se desarrollan en la sierra rural, tanto por su heterogeneidad como por la complejidad de las propias intervenciones —multisectoriales, que abarcan varias regiones a la vez, con marcos temporales diversos—, lo que sí es claro es que hay un flujo importante de recursos hacia la sierra rural, en donde los sectores sociales (salud, educación, PCM) son actores claves y donde el Minag juega un rol importante. Se trata de un esfuerzo central que se suma al trabajo de los gobiernos municipales y regionales y al accionar de las ONG y cooperantes internacionales. En el anexo 1 hemos incluido un listado de las principales intervenciones en la sierra rural; listado que no es exhaustivo, pero que nos permite una primera mirada a lo que se viene haciendo en el medio rural de la sierra se viene haciendo.

Encontramos que el sector público trabaja desde distintos ámbitos para cubrir el objetivo de disminución de la pobreza y generación de desarrollo. Los proyectos de desarrollo ejecutados desde el sector público pueden verse en tres grupos diferenciados: proyectos ejecutados en la Sierra, proyectos ejecutados que incluyen departamentos de sierra y proyectos ejecutados de ámbito nacional.

Los proyectos de desarrollo para la sierra se concentraron durante la década del 90 e inicios del 2000 en políticas públicas en favor del desarrollo competitivo, sobre la base de la innovación tecnológica y conservación de recursos naturales, para reducir la pobreza. A partir de esta premisa, surgen dos programas importantes: Pronamachcs y Marenass, que se orientaron a la conservación y uso óptimo de los recursos para mejorar la calidad de vida de la población de la sierra, y ampliar las zonas cultiva-

bles. A partir de estas experiencias han aparecido otros programas que toman como base no sólo el manejo de recursos naturales, sino también el aprendizaje cultural y la innovación tecnológica a partir de los "saberes" locales. Importantes ejemplos de este tipo de programas son el proyecto de desarrollo Corredor Puno-Cusco, el proyecto de desarrollo Sierra Sur y Aliados. Un tercer grupo de programas está dirigido a la integración al mercado y a la construcción de infraestructura que desarrolle capital productivo, los cuales están asociados a la actividad ganadera, en específico la producción de fibra de alpaca, como Proalpaca, y la actividad agrícola, sobre todo, la agricultura de exportación, como Sierra Exportadora. La principal característica de estos programas es que son mucho más específicos y focalizados a su población y ámbito de trabajo.

Otros proyectos de desarrollo que incluyen departamentos de Sierra, son aquellos que trabajan con algunos departamentos de la sierra dentro de su ámbito de acción. Al igual que los programas focalizados en la sierra, estos programas centran su atención en la generación de activos, formación de capital humano, físico y social. Algunos son educativos y de capacitación (Pear, Proeduca, Incagro); y otros de implementación de infraestructura como Provías Rural y el Programa Municipal de Atención a los Servicios Básicos. Sin embargo, al abarcar un ámbito diferenciado, pues considera también departamentos de costa, sierra y selva, tienden a mostrar diferencias en sus resultados.

Finalmente, los programas de ámbito nacional son programas que tienen estructuras de aplicación mucho más amplias y complejas que las de los programas aplicados a departamentos o zonas específicas. Estos programas cuentan con las mismas premisas para la erradicación de la pobreza y generación del desarrollo, sin embargo, es posible encontrar un nivel mayor de relación entre la aplicación del programa y su articulación con otras instancias del Estado, tales como registros públicos, el caso del Pett por ejemplo), o con los objetivos sectoriales, como Prodesa, Prosaamer que tienen que ver con los objetivos de desarrollo del Minag; Pronaa, Inabif, Pnww, Foncodes, que recogen los objetivos del Mimdes, etcétera.

Recuadro 1.

Programa Sierra Exportadora

Uno de los programas específicos para la promoción del desarrollo de la sierra es el Programa Sierra Exportadora. Este fue además una de las promesas de la campaña electoral de 2006. Creado por Ley 28890 el 7 de octubre de 2006, su visión es "hacer de la sierra peruana un espacio competitivo que se integre a los mercados nacionales e internacionales, mejorando las condiciones de vida y bienestar de sus poblaciones, promoviendo y fomentando el desarrollo de actividades productivas".

Al momento de su creación, el programa recibió fondos que le permitieron destinar US$ 20 millones (de los 100 millones previstos hasta el 2011) a 49 proyectos, distribuidos en 11 departamentos (Agronoticias 315). Según el portal de transparencia del programa, el presupuesto del programa para 2008 fue de S/. 16,5 millones, monto muy inferior a lo que se programó inicialmente en 2006.

En sus primeros seis meses de operación la prioridad del proyecto fue identificar proyectos "exitosos" de ONG que vincularan a productores de sierra con los mercados para ayudarlos en la última etapa para mostrarlos como resultados del proyecto. Se identificaron 110 proyectos del PRA, Care y otras ONG. Simultáneamente Sierra Exportadora habría buscado, sin éxito, absorber a programas públicos como Pronamachcs, Incagro, Foncodes, Prosaamer.

Actualmente, Sierra Exportadora tiene ocho programas productivos priorizados (canola, durazno, palta, papa procesada, mármol, ovinos, truchas y camélidos), en 14 departamentos del Perú. En su página web se puede encontrar los objetivos, estrategias y proyecciones de estos programas. La información contenida en la web es una ventana para la promoción de los productos, es decir, se describe su importancia, propiedades, planes de acción para su producción y exportación.

Sin embargo, esta información, relevante para describir el potencial y formas de promoción de exportaciones de la sierra, no ha transformado en información que permita efectuar un seguimiento a los logros concretos del programa, no existe un informe de resultados o memorias, por ejemplo. Lo que encontramos es información dispersa de noticias y algunos proyectos concretos. En todo caso, una revisión a las noticias publicadas en su web, desde marzo del 2007 a diciembre del 2008 da cuenta en gran medida de actividades de promoción, participación y creación de comités ejecutivos en las regiones. Se encuentran noticias como; "Sierra Exportadora promueve producción de palta de exportación" o "Sierra Exportadora llega a los conos con el papa pan".

Existirían, al menos, dos visiones del programa: la primera, liderada por parte de la plana gerencial y consultores contratados, 94 contratados a marzo de 2008, para elaborar los detalles del programa, que habría buscado articular el

(contiúa...)

proyecto con una visión de desarrollo territorial; la segunda, estaría liderada por la jefatura del proyecto que entiende a Sierra Exportadora como una estrategia basada en productos "ganadores", y que según sus proyecciones para 2009 serían fundamentalmente cuatro; palta, durazno, papa y trucha.

Administrativamente, lo que el proyecto ha logrado es constituirse como OPD (en la PCM), lo que le confiere autonomía administrativa y de gestión. Ha creado consejos departamentales para ampliar su presencia en las regiones, los que estarían buscando legitimarse, recogiendo las agendas de desarrollo pre-existentes en las regiones.

En este contexto es poco claro lo que el proyecto pretende a mediano plazo y qué rol podría tener en la estrategia de desarrollo de la Sierra, aunque el BID financiaría entre 10 y 20 millones de dólares para este programa. En principio el proyecto asumiría un enfoque basado en concursos con tres componentes: a) Promoción de cadenas productivas; b) fortalecimiento de la capacidad de gestión de municipios; y c) desarrollo de planes de negocios

Así, Sierra Exportadora enfrenta un dilema central: potenciar su rol como articulador del desarrollo o, por el contrario privilegiar la identificación de negocios rentables. Producto de este dilema, aún no resuelto, el proyecto no sabe si quiere ser un ente ejecutor o un ente coordinador.

Detrás del debate que enfrenta Sierra Exportadora está la discusión sobre la existencia o no de "Soluciones Técnicas" al problema del desarrollo rural. Los problemas del desarrollo se podrían enfrentar con dos tipos de solución. Uno primero es la "Solución técnica" que privilegia el lenguaje tecnológico. Una estrategia alternativa busca solucionar problemas de mercado (a la Prompex): según la cual el proyecto se limita a "descubrir" nichos de mercado o productos ganadores.

Una comparación reveladora

Sierra Exportadora promueve una agenda desde arriba hacia abajo, que contrasta con lo que los actores del desarrollo rural vienen impulsando. Para ilustrar esta aproximación conviene comparar los productos que prioriza Sierra Exportadora para el año 2009 a través de los planes de negocio que ha apoyado, por ejemplo el Proyecto Corredor Cusco-Puno y los que vienen promoviendo y desarrollando el Proyecto de Desarrollo Sierra Sur. La lógica de esta comparación es que, mientras que Sierra Exportadora promueve productos ya establecidos, esperando que el productor se adapte a ellos, los proyectos Sierra Sur y Corredor promueven iniciativas de negocio planteadas por los mismos beneficiarios de los proyectos. Queda claro que los planes de negocio que prioriza la población misma de la sierra sur del Perú son aquellos relacionados a los sectores de ganadería o pecuario y artesanías, en menor medida productos agrícolas como los que promociona Sierra Exportadora.

Adicionalmente a los esfuerzos del estado peruano, hay un conjunto de intervenciones, proyectos, ligados al desarrollo rural que se desarrollan desde la cooperación internacional. Estos tienen los mismos objetivos de los programas del gobierno, aunque abarcan temas más diversos y específicos. Consideraremos en nuestra lista (en el Anexo 1) los programas vigentes y con presupuestos de más de US$ 500.000 cuyo ámbito es tanto la sierra como departamentos de la sierra a fin de focalizar la lista de programas ejecutados. Debe notarse que los principales temas que se consideran son la promoción de la comercialización, desarrollo de capacidades a través de la capacitación y asistencia técnica, y el manejo de Rrnn.

COMPRATIVO ENTRE PROYECTOS		
Productos que apoya Sierra Exportadora	Productos que apoya Corredor Cusco-Puno	Productos que apoya Sierra Sur
Productos priorizados para 2009	En seis años el proyecto ha cofinanciado 2.945 iniciativas de negocio que se distribuyen en:	A junio de 2007 el proyecto ha cofinanciado 601 planes de negocio distribuidos en:
Palta Durazno Papa Trucha	Pecuario 53% Pesca 3% Artesanal 28% Otros 16%	Pecuario 60% Pesca 4% Artesanal 15% Otros 21%

Fuente: web sierra exportadora, FIDA 2007, web corredor Cuco-Puno

En resumen, el Estado peruano a través de sus distintas dependencias, centrales y subnacionales, sectoriales, y actores privados, ONG sobre todo, realizan un conjunto de intervenciones en la sierra rural orientadas a la promoción del desarrollo en la zona así como a estrategias de alivio y superación de la pobreza. El grueso de intervenciones están en relación con políticas sociales, Juntos, proyectos educativos, complementación alimentaria, etcétera y con el desarrollo de capacidades. Asimismo, hay en el manejo y conservación de los recursos naturales una clara preocupación desde el Estado. Sin embargo, los esfuerzos de promoción de negocios rurales están aún limitados a experiencias concretas y con enfoques diferenciados. En el conjunto de las intervenciones descritas encontramos programas que apoyan iniciativas en curso de los productores rurales, otras que tienen que ver más con apoyo concreto en mercados y ámbitos específicos como in-

novación tecnológica y asistencia técnica, por ejemplo) y otras que buscan promover productos en particular, tipo sierra exportadora.

El conjunto de intervenciones que se vienen haciendo en la sierra rural nos revela no sólo poca claridad en relación con los objetivos que estas intervenciones como conjunto buscan, pero también dan cuenta que los instrumentos que tienen los actores para actuar en el ámbito de la sierra rural son diversos y no están claramente alineados con una propuesta de intervención, que debería ser por lo menos la Endr. Si bien hay proyectos y programas muy interesantes, incluso con logros interesantes, estos están inmersos dentro de un conjunto desordenado y poco articulado de intervenciones. Asimismo, y quizá por este desorden en las intervenciones, hay una limitada capacidad de aprendizaje entre unas y otras intervenciones.

COLOFÓN
ENDR, Agro Rural, proyectos y programas de desarrollo rural en la sierra, ¿qué nos falta?

UN BREVE COLOFÓN PARA CERRAR ESTE TEXTO, que es en realidad sólo una invitación a abrir el tema de cómo avanzar en materia del impulso que requiere el desarrollo rural en la sierra. Para quien lee este libro, y este último capítulo en particular, resulta obvio preguntarse en dónde está el problema. Tenemos todo: una Estrategia Nacional perfectible pero interesante, consensual e incluyente; ha aparecido un actor, el recientemente creado Agro Rural que pretende liderar y hacerse responsable de la estrategia; una experiencia importante que nos permite pensar que estamos en una mejor posición, en una situación de síntesis de la experiencia de años pasados (vista en el capítulo 1), para enfrentar el desafío del desarrollo rural; un proceso de descentralización que podría ser aprovechado para lograr sinergias entre el esfuerzo del poder ejecutivo, central, con las acciones de los gobiernos regionales, a través de sus gerencias de desarrollo y direcciones regionales agrarias, y de los gobiernos municipales, en particular a través de las ODEL; y tenemos un conjunto de actividades en marcha desde los sectores, las ONG y la cooperación internacional que

nos dejan lecciones de lo que funciona bien, lo que tiene potencial como intervención, lo que no resulta a pesar de provenir de una buena idea, etcétera.

El problema que queda es el definir cómo se articula todo esto que hoy tenemos —y que nos pone en mejor posición que hace unos años—- en una política coherente y coordinada a favor del desarrollo rural; una política que tome ventaja de todo esto para construir y reforzar una institucionalidad capaz de retroalimentar la política de desarrollo rural, de convertirla en prácticas concretas desde los distintos actores articuladas en un enfoque amplio, incluyente y respetuoso de la diversidad pero, a la vez, con orientaciones comunes.

Cómo pasar de esta colección de experiencias para la promoción del desarrollo rural a acciones prácticas que respondan a las necesidades del poblador rural. Cómo este andamiaje de actores, estrategias, aprendizajes, lecciones, proyectos y programas se podrían convertir en herramientas que permitan al Estado sumar esfuerzos con los pobladores rurales en sus acciones por salir adelante, por ampliar sus capacidades y consolidarse como conductores de su propio desarrollo. Cómo podría el Estado constituirse en un apoyo para todo aquel que tiene iniciativas para mejorar, que tiene una estrategia de superación, y a la vez en un actor capaz de distribuir nuevas oportunidades de desarrollo para los pobladores rurales, respetando y aprovechando su heterogeneidad. Cómo lograr que las estrategias, políticas y acciones estén en un continuo proceso de retroalimentación para mantenerlas vigentes, útiles para los pobladores rurales, y sobre todo para asegurar que recojan y asimilen lo que funciona bien y que pueden dejar de lado lo que no funciona, lo que no ayuda, lo que entorpece el complejo proceso del desarrollo rural. Estos son algunos de los retos que el Estado peruano a través de Agro Rural deberá enfrentar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Nacional (2007). *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional – Informe al 2006.* Ed. Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.

Agreda, V. (1997). "La comercialización interna de la fibra de alpaca después del ajuste". En Efraín Gonzales de Olarte, Bruno Revesz y Mario Tapia (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. Sepia VI. Lima: Sepia, pp. 173-202.

Agreda, V. (1999). "Posibilidades de la pequeña producción en las condiciones de mercado". En Víctor Ágreda, Alejandro Diez y Manuel Glave (eds.). *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VII*. Lima: Itdg, pp. 19-87.

Agreda, Víctor y Claudia Mendieta (2006). *Propuestas para una Economía Rural Competitiva e Incluyente, en el Marco de un Desarrollo Territorial Rural.* Cies.

Alberti, Giorgio y Enrique Mayer eds. (1974). *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima: IEP.

Aldana Rivera, Susana y Alejandro Diez Hurtado (1993). *Balsillas, piajenos y algodón: proceso histórico en Piura y Tumbes*. Piura: Cipca, Tarea, 164 pp.

Alfonso Undabarrena, Klara (2007). *Equidad de género y políticas públicas*. Piura; Cusco: Cipca, Radio Cutivalú; CBC, 477 pp.

Alvarado Pérez, Betty (1994). *Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobierno locales*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 145 pp.

Alvarado *et ál* (2001). *El financiamiento informal en el Perú: lecciones desde tres sectores.* Lima: IEP, Cofide, Cepes.

Amarasinghe, U., M. Samad, y M. Anputhas. (2005). "Spatial clustering of rural poverty and food insecurity in Sri Lanka". *Food Policy*, 30(5-6), 493-509.

Anderson, E. (2005). "Openness and inequality in developing countries: a review of theory and recent evidence". *World Development*, vol. 33, n.º 7, pp. 1045-1063.

Aráoz, Mercedes y Roberto Urrunaga (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Lima: Universidad del Pacífico, 217 pp.

Arbós X. y S. Giner (1993). *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada*. Madrid: Siglo XXI.

Ashley, C. y S, Maxwell (2001). "Rethinking rural development" *Development Policy Review*, 19, (4) pp. 395-425.

Avritzer, Leonardo (2005). "Nouvelles sphères publiques au Brésil: démocratie locale et délibération politique". En Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (eds.). *Gestion de proximité et démocratie participative*. París: La Découverte, pp. 231-253.

Balbi, Carmen Rosa (2001). *Estudio cualitativo para evaluar los problemas de participación, sostenibilidad y empoderamiento*. Foncodes, BID.

Banco Mundial (1975). "Rural development: sector policy paper". Washington D.C.

Banco Mundial (2001). "World Development Report. Attacking Poverty".

Banco Mundial (2008). "World Development Report. Agriculture for Development".

Bardhan, P. (1996). "The nature of institucional impediments to economic development". U.C. Berkeley.

Bebbington, A. (2004). "Livelihoods transitions, place transformations: grounding globalization and modernity". En R. N. Gwynne y C. Kay (eds). *Latin America transformed: globalization and modernity*, Londres: Arnold y Nueva York: Oxford University Press, pp. 177.

Bebbington, A., R. Rojas y L. Hinojosa (2002). *El programa de cofinanciamiento de Holanda y sus contribuciones al desarrollo rural en las zonas Altas de Perú y Bolivia*. Boulder Colorado: [s.e], 206 pp.

Bellon, M. R., D. Hodson, D. Bergvinson, D. Beck, E. Martínez-Romero, e Y. Montoya. (2005). "Targeting agricultural research to benefit poor farmers: Relating poverty mapping to maize environments in Mexico". *Food Policy*, 30(5-6), pp. 476-492.

Berdegué, J. (2005). *Sistemas de innovación favorables a los pobres*. Fida.

Berdegué, J. *et ál.* (2003). *El Fida en América Latina y el Caribe: lecciones de 25 años e ideas para el futuro*. Fida.

Besley, Timothy (1994). "How Do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?". *World Bank Research Observer*. The World Bank n.º 1 Vol. 9.

Binswagner, H. y M. Rosenzweig (1986). "Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture". En *Journal of Development Studies*, vol. 22, n.º 3.

BID (2002a). "Attracting remittances: Market, money and reduced costs". Washington DC: BID. En <http://www.iadb.org/mif/website/static/en/study2.doc>.

BID (2002b) *Remittances to Latin America and the Caribbean*. Washington D.C: BID.

Boucher, S., Carter, M. y C. Guirkinger (2005). *Risk Rationing and Wealth Effects in Credit Markets*, Working Paper n.º 05-010 Department of Agricultural and Resource Economics, University of California Davis.

Boucher, Steve (2000). *Information Asymmetries and Non-Price Rationing: An Exploration of Rural Credit Markets in Northern Peru*. Ph. D. Dissertation. Madison, WI: University of Wisconsin-Madison.

Boucher, Steve (2001). "Contracción estatal y desarrollo del mercado de crédito: marco conceptual y evidencia empírica de Piura". En Fort, Angelica; Boucher, Steve; Cortez, Rafael A.; Riesco, Gustavo. *La pequeña agricultura piurana: evidencias sobre ingreso, crédito y asistencia técnica*. 195 pp. Lima: Universidad del Pacífico. Ciup, Cipca.

Brack, Antonio (2000). "Diversidad biológica y mercados". En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack, *Perú: El problema agrario en debate. Sepia-VIII*. Lima, Sepia.

Brunsdon, C.; S. Fotheringham y M. Charlton (1998): "Geographically Weighted Regression-Modelling Spatial Non-Stationarity". En *The Statistician*, Vol. 47, n.º 3, pp. 431-443.

Caballero, José María (1980). *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*. Lima, IEP.

Caballero, José María (1981). *Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969*. Lima: IEP, 425 pp.

Caballero, José María (2002). "Una Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra del Perú". Documento elaborado a solicitud de la Oficina Sub-regional para Bolivia, Ecuador y Perú / FAO.

Caballero, José María; Carolina Trivelli y María Donoso Clark (2007). "Desarrollo territorial". En Marcelo Giugale, Vicente Fretes-Cibilis y John L. Newman (eds). *Perú: la oportunidad de un país diferente, próspero, equitativo y gobernable*. Banco Mundial.

Calinski, T., and J. Harabasz (1974). A dendrite method for cluster analysis. Communications in Statistics 3, pp. 1-27.

Carter, Michael (1987). *Risk-Sharing and Incentives in the Decollectivization of Agriculture*, Oxford Economic Papers.

Carter, M. y C. Barrett (2006). "The economics of poverty traps and persistent poverty: An asset-based aproach". *Journal of Development Studies* 42, pp. 178-199.

Castillo, Marlene y Jaime Urrutia (2007). *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político: aportes de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en <http://www.prticipaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ac8boad25/deafío-pol-tico.pdf>.

Cetraro, José; Esperanza Castro y Julio Chávez Achong (eds.) *Nueva Ruralidad y Competitividad Territorial*. Ideas, 2007.

Central Piurana de Cafetaleros y Programa Integral para el Desarrollo del Café (2001). *Familias campesinas de Piura (Perú): derechos, caficultura ecológica y mercados*. Piura: Pidecafe, 94 pp.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. Area de Gobernabilidad y Gestión Democrática (2007). *Propuesta metodológica para la formulación del presupuesto participativo en municipios distritales rurales*. Piura: Cipca, 66 pp.

Chambers, R. (1994). "The origins and practice of participatory rural appraisal". World Development, Nueva York, vol. 22, n.º 7, pp. 953-969.

Chambers, R. (1997). *Whose reality counts?: Putting the first last*. London: Intermediate Technology.

Coordinadora Rural (2007). *Una agenda agraria para el desarrollo de la sierra peruana.*

Cotlear, Daniel (1989). *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima, IEP.

Crabtree, John (Ed.) (2006). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en Perú desde 1980*. Lima: Pucp, Ciup, IEP, 263 pp.

Crener, Maxime, Gaston Leal, Robert Leblanc, Brigitte Thebaud (1983). *Integrated Rural Development: State of the Art Review,* Quebec: Cida.

De Ferranti, D., G. Perry, W. Foster, D. Lederman, A. Valdés (2005). *Beyond the City. The Rural Contribution to Development (advanced edition*). Washington D.C.: The World Bank.

Degregori, Carlos Iván y Ludwig Huber (2006). "Diversidad cultural, diversidad política y desarrollo en el Perú rural". En Javier Iguiñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori, *Perú: El problema agrario en debate. Sepia XI*. Lima, Sepia.

De Janvry, A., Key, N. y Sadoulet, E. (1997). *Agricultural and rural development policy in Latin América: new directions and new challenges*. Documento de trabajo Cudare, serie 815 U.C. Berkeley.

De Janvry, A., Murgai y E. Sadoulet (1999) "Rural Development and Rural Policy". Disponible en: <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/Handbook_text.pdf>.

De Janvry, Alain y Sadoulet, E. (2001). "La Inversión en Desarrollo Rural es un buen negocio". En *Desarrollo de las Economías Rurales*. Echeverría, R. (ed.). Washington DC. BID.

De Janvry, Alain y Sadoulet, E. (2004). "Hacia un enfoque territorial del Desarrollo Rural" preparado para el cuarto foro temático regional de América Latina y el Caribe "Cosechando oportunidades: desarrollo rural en el siglo 21" Costa Rica, 19 al 21 de octubre (ms).

De la Cadena, Marisol (1986). "Cooperación y mercado en la organización social andina", en *Revista Andina* Nº 7, pp.31-58.

De la Cadena, Marisol (2004). *Indígenas Mestizos*. Lima: IEP.

Del Pino, Ponciano (2003). "Uchuraccay: memoria y representaciones de la violencia política en los andes". En J*amás tan cerca arremetió lo lejos. Memoria y violencia política en el Perú.* Lima: IEP.

Devereaux, S. (1993), "Goats before Ploughs: Dilemmas of Household Response Sequencing During Food Shortages", *IDS Bulletin*, Vol. 24, n.º 4, pp 52 - 59.

De Zutter, Pierre (2004). *Diez claves de éxito para el desarrollo rural basadas en las experiencias de los proyectos Feas, Marenass, Corredor y Sierra Sur*. Lima: Editorial Horizonte, 223 pp.

Diez, Alejandro (1999). "Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural". En Víctor Agreda, Alejandro Diez y Manuel Glave (eds.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia VII*. Lima, Sepia, 1999.

Diez Hurtado, Alejandro (2002). *Marco interinstitucional para la concertación en las regiones de Piura, Cajamarca y Arequipa*. (Estudio realizado por encargo del Cipca. Proyecto: liderazgo, concertación y competitividad. Manuscrito).

Diez Hurtado, Alejandro (2005). "La participación popular y el gobierno local: presupuestos participativos en las provincias del sur andino". (Ponencia presentada al IV Congreso Nacional de Investigaciones en Antropología. 1-6 agosto 2005). Lima, 22 pp.

Diez Hurtado, Alejandro (2007). "Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios". En Castillo, Pedro; Alejandro Diez; Zulema, Burneo y otros. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa, pp. 107-151.

Dougherty, M. (2002). "Gendered Scripts and Declining Soil Fertility in Southern Ethiopia" *African Studies Quarterly* 6, n.º1. Disponible en <http://web.africa.ufl.edu/asq/v6/v6i1a5.htm>.

Echeverri, R. y Ribero, M del P. (2002). *Nueva Ruralidad: visión del Territorio en América y el Caribe*. San José: Iica, 207 pp.

Eguren, Fernando (2004). "Las políticas agrarias de la última década: una evaluación". En *Sepia X. Perú: el problema agrario en debate*. Fernando Eguren, María Isabel Remy, Patricia Oliart, editores. Lima: Sepia, Oxfam.

Eguren, Fernando (2007). "Descentralización y Nueva Ruralidad". En José Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez Achong (eds.), *Nueva Ruralidad y Competitividad Territorial*. Lima, Centro Ideas, pp. 52.

Elbers, C., P. Lanjow and J. Lanjow (2000). *Welfare in Villages and Towns: Micro-Level Estimation on Poverty and Inequality*. Washington, D.C.: World Bank.

Elbers, C., J. Lanjouw, and P. Lanjouw (2004). *Imputed welfare estimates in regression analysis.* Working Paper Series n.º 3294. Washington, D.C.: World Bank.

Ellis, F. (2000). *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University.

Ellis, F., y S. Biggs (2005). "Evolving themes in rural development 1950-2000". *Development Policy Review* vol. 19 Issue 4, pp. 437-448.

Escobal, J. (2001). "The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru". *World Development*, 29(3), pp. 497-508.

Escobal, J. (2004). "Nueva institucionalidad para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe". En B. Davis (editor) *Temas actuales y emergentes para el análisis económico y la investigación de políticas* (Curemis II). Roma: FAO. Volumen I, pp. 1-77.

Escobal, J. (2005). *Desarrollando mercados rurales: El rol de la incertidumbre y la restricción crediticia*. Lima: Grade.

Escobal, J. (2006). "Globalización económica y agricultura: balance de una década de estudios". En Iguiñiz, J., J. Escobal y C. I. Degregori (editores). *Perú: El Problema Agrario en Debate. Sepia XI*, Lima.

Escobal, J. (2007). *La Agricultura Peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición?* Informe Final. Concurso de Proyectos Medianos de Investigación del CIES. Lima: Grade.

Escobal, J., M. Torero y C. Ponce (2001). *Focalización geográfica del gasto social: mapas de pobreza.* Red Cies de Pobreza Grade-Apoyo, Informe final.

Escobal, J. y M. Torero (2005). *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú*. Lima: Grade.

Escobal, Javier y Martín Valdivia (2004). "Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural". Estudio realizado a solicitud del BID. Lima: Grade.

Favre, Pierre; J. Hayward y Y. Schemeil (2003). *Être gouverné : Études en l'honneur de Jean Leca*. París: Presses de Sciences, 376 pp.

Fida (2004). *Experiencias innovadoras en los proyectos del Fida en la República del Perú. Evaluación Temática.*

Figueroa, Adolfo (1981). *La economía campesina en la sierra del Perú*. Lima, Pucp.

Flores Galindo, Alberto (1994). *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes peruanos*. Lima: Horizonte.

Foncodes (2002). *Gerencia del Desarrollo Productivo Lineamientos centrales de acción: fomento del desarrollo productivo con enfoque de mercado: años 2002-2005.* Lima: Foncodes.

Foucault, Michel (1972). *The archaeology of knowledge and the discourse on language.* Nueva York: Pantheon.

Francke, Pedro (2001). *Políticas sociales: balance y propuesta*. Cisepa, Lima (DT; 194) Disponible en <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/ddd194.pdf>.

Francke, Pedro (2006). "Cambios institucionales en los programas sociales (1980-2005)". En Crabtree, John (Ed.). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Pucp, Ciup, IEP, pp. 93-115.

Fujii, T. P. Lanjouw y S. Alayon y L. Montana (2004). *Micro-level Estimation of Prevalence of Child Malnutrition in Cambodia*. Mimeo. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/Tomoki_nutrition_mapping.pdf>.

García, Alan (2005). *Sierra Exportadora. Empleo, modernidad y justicia en los Andes*. Lima.

Gascón Gutiérrez, Jorge (2005). *Gringos como en sueños: diferenciación y conflicto campesino en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo*. Lima: IEP, 330 pp.

Gerens (2000). "La economía del desarrollo rural: Elementos de análisis para los países andinos y el Caribe". Documento preparado para el BID.

Gilbert, A. (2004). "The urban revolution". En R. N. Gwynne y C. Kay (eds.). *Latin America transformed: globalization and modernity*, Londres: Arnold y Nueva York: Oxford University Press, pp. 93-116.

Giner, Salvado y Xavier Arbós (1993). *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI, 117 pp.

Goodwin, M. (1998). "The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas", Journal of Rural Studies, 14(1), 5-12.

Golte, Jürgen (1980). "La racionalidad de la organización andina". Lima, IEP.

Golte, Jürgen y Marisol de la Cadena (1983). "La codeterminación de la organización social andina". En *Allpanchis* n.º 22, pp. 7-34.

González Vega, C. (2003). "Deeping Rural financial Markets: Macroeconomic, policy and political dimensions". Ponencia presentada en la conferencia "Paving the way Forward: An International conference on Best Practices in Rural Finance". Washington D.C. 2-4 de junio.

Gonzales Vigil Alarcón, José (1991). "Planificación, micro-regiones y desarrollo rural". En Revesz, Bruno; Castillo, Marlene; Dourojeanni, Axel *et.ál. Enfoques integrales y desarrollo rural*. Cusco: Ccta, Cipca, CBC, pp. 49-67.

Gonzales de Olarte, Efraín (1984). *Economía de la comunidad campesina*. Lima, IEP.

Gonzales de Olarte, Efraín (1994). *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*. Lima, IEP.

Gonzales de Olarte, Efraín (2003). *Hacia el desarrollo descentralizado local y regional* (Ponencia presentada a la I Cumbre Latinoamericana para el Desarrollo Local, Regional y Descentralización-Arequipa, 9-12 de junio).

Goodwin, M. (1998). "The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas", *Journal of Rural Studies*, 14(1), 5-12.

Grompone, Romeo (2005). *Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional*. Lima : Grupo Propuesta Ciudadana, 73 pp.

Grompone, Romeo (2006). *El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales, versión preliminar*. Lima: IEP (Disponible en <htpp://municipioaldia.com/facipub/upload/publicaciones/1/55/informe%20final%20-%/20estudio%201%20-%20org.doc>.

Haudry de Soucy, Roberto (1990). "Proyectos de inversión en la sierra y políticas de desarrollo rural". En Chirif, Alberto (ed.) y otros. *Perú: el problema agrario en debate. Sepia III*. Lima, Sepia, pp. 253-272.

Hernández Asensio, Raúl (2007). *Antioquia, Pacucha y Quiquijana: análisis de tres iniciativas de desarrollo territorial rural en la sierra peruana*. Lima: IEP. Disponible en <htpp://municipioaldia.com/facipub/upload/publicaciones/1/442/files/estudio%205.doc>.

Hoff, K; A. Braverman y J. Stiglitz (eds.) (1993). *The Economics of Rural Organization.Theory, Practice and Policy*. The World Bank. Oxford University Press.

Hoff K. y J. Stiglitz (1993). "Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspective". En Hoff, *et ál.* (eds.) *The Economics of Rural Organization*. Theory, Practice and Policy. pp. 33-52.

Holdcroft, L. E. (1978). "The rise and fall of community development in developing countries, 1950-65: a critical analysis and an annotated bibliography". East Lansing: Michigan State University, 1978. (MSU Rural Development Papers, 2). [colectivización].

Holden S. T. y Binswanger H.P. (1999). "Small farmers, market imperfections, and natural resource management". En E. Lutz, H.P. Binswanger, P. Hazell y A. McCalla (eds.) *Agriculture and the Environment. Perspectives of Sustainable Rural Development*. Washington D.C.: The World Bank.

Huber, Ludwig (1995). *Después de Dios y la virgen está la ronda: las rondas campesinas de Piura.* Lima: IEP.

Huber, Ludwig (ed.) (2002). *Consumo cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes*. Lima: IEP.

Hurtado, Isabel (2000). "Dinámicas territoriales: Afirmación de las ciudades intermedias y seguimiento de los espacios locales". En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia VIII*. Lima: Sepia.

Hyman, G. C. Larrea and A. Farrow (2005). "Methods, results and policy implications of poverty and food security mapping assessments". *Food Policy* 30 (5–6), pp. 453–460.

Iberico, Mariano (1963). *Notas sobre el paisaje de la sierra*. Lima: Ediciones de la Comisión Nacional de Cultura.

Instituto Nacional de Desarrollo (1998). "Estrategia de desarrollo para la sierra del Perú". En *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo.* Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Santiago, CL). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, Vol. 2. pp. 273-312.

Instituto Nacional de Desarrollo (s.f). *Proyectos micro regionales en sierra*. Lima: Inade, 92 pp.

Inei (2006). *La omisión censal de la población en los censos nacionales 2005: X de población y V de vivienda.*

Instituto Nacional de Planificación (s.f). *Las microrregiones en el proceso de descentralización: balance y perspectivas*. Lima: INP, 12 pp.

Instituto Nacional de Planificación (s.f). *La estrategia del desarrollo por microrregiones en áreas prioritarias y su aplicación*. Lima: INP, 29 pp.

Irz, X; Lin, L.; Thirtle, C. y Wiggins, S. (2001). "Agricultural Productivity Growth and Poverty Alleviation". *Development Policy Review*, 19 (4), 449-466.

Jia, H., P. Muennig, y E. Borawski. (2004). "Comparison of small-area analysis techniques for estimating county-level outcomes". *American Journal of Preventive Medicine*, 26(5), 453-460.

Johnston, B. F.; KILBY, P. (1975). *Agriculture and structural transformation*. Nueva York: Oxford University.

Kay, C (2004). "Rural livelihoods and peasant futures". En Guwynne, R y C. Kay (eds.) *Latin América transformed: Globalization and modernity.* pp. 232-250 [Focalización de la parcela como eje de intervención].

Kay, C. (2005). "Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Mediados del Siglo Veinte" Disponible en <www.javeriana.edu.co/fear/m_des_rur/documents/Kay2005ponencia.pdf>.

Kervyn, Bruno (1987). "El estudio económico del cambio técnico en la agricultura andina. A propósito de dos libros de Figueroa y Cotlear". *Revista Andina* n.º 10, pp. 565-580.

Kervyn, Bruno (1987). *La economía campesina en el Perú. Teorías y políticas*. Cusco, CBC.

Killick, T. (2000). "Globalization and the rural poor". Development strategies for a common agenda. Oxford: New Brunswick.

Landa Vásquez, Ladislao (2004). *Waqamuwanku Haykumuyku: nos llaman y entramos: los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*. Lima: IEP, 153 pp.

Le Galès, Patrick (1995). "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, (45) 1.

Leyton Muñoz, Carlos (2005). "La planificación estratégica como instrumentote gestión pública: un balance de cinco casos regionales". En *Plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo 2004-2005: avances y desafíos a tomar en cuenta*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, pp.11- 46.

Llosa, Eleana, coord. (2005). *Avances en la participación ciudadana: el presupuesto participativo en el región Cusco y las provincias de Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi*. Ayacucho: Coincide; Oxfam, 97 pp.

Manrique, Nelson (2007). Mercado interno, campesinado e historia. En *Perú hoy: mercados globales y desarticulaciones internas*. Lima: Desco.

Mariátegui, José Carlos. (1928). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Empresa Editora Amauta, 1984.

Marsden Ferry y Jonathan Murdoch (1998).- "The Shifting Nature of Rural Governance and Community Participation", *Journal of Rural Studies*, 14(1), 1-4.

Matos Mar, José eds. (1976). *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú.* Lima, IEP.

Mazurek, Hubert (2006). *Espacio y territorio: instrumentos metodológicos de investigación social*. La Paz: IRD, Fundación Pieb, 203 pp.

Mejia Acosta, Andres, y Paolo de Renzio (2008). *Aid, Resource Rents and the Politics of the Budget Process*. Brighton: IDS.

Mellor, J. W. (1976). *The new economics of growth: A strategy for India and the developing world*. Ithaca: Cornell University.

Mignolo, Walter (2007). *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa.

Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional Dfid (2003). *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. Lima: Dfid, 157 pp.

Ministerio de Agricultura (2002). *Lineamientos de Política Agraria.*

Ministerio de Agricultura (2004a). *Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.*

Ministerio de Agricultura (2004b). *Carta Verde.*

Ministerio de Agricultura (2007). *Políticas de Estado para el Desarrollo y la Vida Rural 2007-2021*.

Minot, N. y B. Baulch (2002). "Poverty Mapping with Aggregate Census Data: What is The Loss In Precision?" *MSSD Discussion Paper* n.º 49. Markets and Structural Studies Division, International Food Policy Research Institute. Washington D.C.

Monge, Carlos (1998). "La comunidad: tierra, institucionalidad e identidad en el Perú rural". En Degregori, Carlos Iván, (ed.). *Comunidades: tierra, instituciones, identidad*. Lima: Diakonia; Cepes pp. 81-115.

Montes Urday, Alipio. (2007). *Presupuesto participativo, inversión pública local y mejoramiento del empleo y el acceso a servicios básicos de la población rural: (el caso de los distritos de Omate y Puquina de la provincia General Sánchez Cerro, Moquegua)*. Arequipa: Cies, Ceder. (Manuscrito).

Mora, J. (2006). "Desarrollo territorial rural en América Latina: discurso y realidades". *VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales*, Universidad Internacional de Andalucía, La Rábida, Huelva.

Mouffe, Chantal (1999). "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?", *Social Research*, 66 (3).

Muñoz Chirinos, Paula (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER, 85 pp.

Murra, John V. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima, IEP, p. 204.

Murra, John V. (2002). *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía*. Lima, IEP.

Nagarajan, G. y R. Meyer (2005). *Rural Finance: Recent Advances and Emerging Lessons, Debates, and Opportunities*. Ohio State University.

Narayan, D. *et. ál.* (2000). *Voices of the poor: can anyone hear us?* New York: Oxford University.

Nouzeilles, Gabriela (2002). *La naturaleza en disputa. Retóricas del cuerpo y del paisaje en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Oliart, Patricia (2004). "Los desafíos políticos, sociales y científicos de la megadiversidad". En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart, *Perú: El problema agrario en debate. Sepia X*. Lima, Sepia.

Ordinola, M. (2001). "Nuevas experiencias en la exportación de papa: El caso de la papa amarilla peruana". *Revista Latinoamericana de la Papa*. 44-57. Alap.

Pajuelo, Ramón (2007). *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: Ifea; IEP.

Pérez, Edelmira (2007). "Algunos elementos de análisis de la Nueva Ruralidad en América Latina". En José Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez Achong (eds.), *Nueva ruralidad y competitividad territoria*l. Lima, Centro Ideas, p. 56.

Plaza, Orlando (2002). *Esquema Conceptual para el Desarrollo Rural: Una propuesta para la discusión*. (Manuscrito).

Portocarrero, Gonzalo (2007). *Racismo y Mestizaje, y otros ensayos*. Lima: Fondo editorial del congreso del Peru.

Portocarrero, Gonzalo (2004). "Notas críticas sobre el imaginario peruano" (Manuscrito).

Pratt, Mary Louise (1997). *Ojos imperiales. Literatura de viajes y transculturación*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Prodes-Programa Pro Descentralización (2007) *Hacia un territorio mejor organizado: aportes para la discusión*. Lima: Prodes, 36 pp.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005: la cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York: Pnud, 402 pp.

Proyecto Corredor Puno-Cusco (2007). *Libro testimonial: testimonios de usuarios del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno Cusco*. Cusco: Proyecto Corredor Puno-Cusco, 206 pp.

Pulgar-Vidal, Manuel (2002). "Recursos naturales y lucha contra la pobreza: ¿Una articulación posible? Una aproximación desde el derecho ambiental y el concepto de sostenibilidad". En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia, *Perú: El problema agrario en debate. Sepia IX*. Lima, Sepia.

Quedena, Enrique; Enrique Estrada; Dimas Apaza y otros (1994). *Los retos del desarrollo agro-urbano: el caso de San Jerónimo-Cusco.* Cusco: Centro Guaman Poma de Ayala, 208 pp.

Reardon, T. y J. A. Bedegué (2002). "The rapid rise of supermarkets in Latin America: challenges and opportunities for development" *Development Policy Review*, vol. 20, n.º 4, pp. 317-334.

Reardon, T., J. Berdegué, y G. Escobar. (2001). "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America: Overview and Policy Implications". *World Development*, 29 (3), pp. 395-409.

Red de Municipales Rurales del Perú (2008). *Memoria: III Conferencia Anual de Municipalidades: reforma del Estado para un país más equitativo: Camur 2007: II Concurso de Buen Gobierno Rural*. Lima: Remurpe.

Remy, María Isabel (2004). "Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia". En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart, *Perú: El problema agrario en debate. Sepia X*. Lima, Sepia.

Remy, María Isabel (2005). "Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política", en Víctor Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, IEP, p. 127.

Remy S, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP, 211 pp.

Remy S, María Isabel (2007). *Cafetaleros empresarios: dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Lima: IEP.

Rénique, José Luis (1991). *Los sueños de la sierra. Cusco en el siglo XX*. Lima: Cepes.

Rénique, Jose Luis (2004). *La batalla por puno. Conflicto agrario y nación en los andes peruanos.* Lima: Cepes, IEP, SUR.

Revesz, Bruno (2007). "Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional". En *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Cetraro R., José, ed.; Esperanza Castro, ed. y Julio Chávez , ed. Lima: Ideas, pp. 165-201(Memorias del Primer Encuentro Nueva ruralidad y competitividad territorial. Cajamarca, Perú, 16-18 noviembre 2005).

Revesz, Bruno y Alejandro Diez (2006). "Un triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros)". En Toche, E. (Comp.) *Perú Hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. Lima: Desco, pp. 50-88.

Revesz, Bruno y otros (1997). *Piura: región y sociedad: derrotero bibliográfico para el desarrollo*. Piura, Cusco: Cipca; CBC, 766 pp.

Richards, P. (1985). *Indigenous agricultural revolution: ecology and food production in west Africa*. Londres: Hutchinson.

Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l´âge de la défiance*. París: Seuil.

Said, Edwad. *Orientalismo*. Madrid: Libertarias, 1990.

Santa Cruz, F. (1999). *La nueva institucionalidad rural: El caso de Perú*, Lima.

Sarlo, Beatriz (2001). "Raymod Williams: del campo a la ciudad". Prólogo a la edición en español. *El campo y la ciudad*. Buenos Aires: Paidós.

Schady, Norbert R. (1999). *The Political Economic of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes)*, 1991-1995. Policy Research Working Paper n.º 2166, agosto.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp, 51 pp.

Schick, A. (1998). *A Modern Approach to Public Expenditure Management*, Washington DC : World Bank.

Schultz, T.W. (1964). *Transforming traditional agriculture*. New Haven, CT: Yale University Press.

Schultz, T.W. (1981). *Investing in People. The Economics of Population Quality*". University of California Press.

Scoones, I. (1998): "Sustainable rural livelihoods: a framework for analysis", IDS Working Paper 72, Brighton.

Scott, M. (2002). *Delivering integrated rural development: insights from northern Ireland*. European Planning Estudies, vol. 10 (8).

Sepúlveda, S, A. Rodriguez, R. Echeverry y M. Portilla (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Costa Rica; Iica.

Serrano, Rodrigo (1999). *Including Comunities but Excuding Local Governments: A los Oportunity for Strengthening Local Governance?. Notes on the Foncodes.* Paper prepared for The World Bank's Study on Social Funs and Descentralization, agosto.

Shack Yalta, Nelson (2005). "La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación". En *Reforma y Democracia Caracas* n.º 32, junio). Disponible en <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/2/23992/CLAD%2032%20shack.pdf>.

Shubham Chaudhuri (2003). *Assesing vulnerability to poverty: concepts, empirical methods and illustrative examples.*

Soto Baquero, Fernando, ed.; Beduschi Filho y César Falcón (2007). *Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago: FAO, BID, 291 pp.

Starn, Orin (1989). *Rondas campesinas peasant justice in a peruvian village*. Stanford, CA, 220 pp. (Tesis PhD. Antropología).

Start, D. (2001). "The Rise and Fall of the Rural Non-farm Economy: Poverty Impacts and Policy Options". *Development Policy Review*, 19 (4), pp. 491-505.

Stiglitz J. y A. Weiss (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review* 73(3).

Stigliz J. y Weiss A. (1987). "Credit Rationing with Many Borrowers" *American Economics Review* n.º 77, Vol 3.

Stiglitz J. y A. Weiss (1992). "Asymmetric Information in Credit Markets and Its Implications for Macro-Economics". *Oxford Economic Papers* n.º 44.

Stiglitz J. (1993). "The Role of the State in Financial Markets". Proceedings of the *World Bank. Annual Conference on Development Economies* (Supplement to the World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer).

Sumpsi, J. M. (2006). "Relaciones entre las Transformaciones Institucionales y Productivas en el Marco del Desarrollo Territorial Rural" Disponible en <http://www.rimisp.cl/seminariotrm/doc/JOSE-MARIA-SUMPSI.pdf>.

Torres Seoane, Javier (2006). *Municipalidades provinciales en el Altiplano: alcances y límites de gobierno y fraccionamiento territorial; el caso de Chucuito, versión preliminar*. Disponible en <www.municipioaldía.com/facipub/upload/publicaciones/1/55/studio2%20javier%torres.doc>.

Trivelli, Carolina (2005). *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: una mirada a partir de la información cuantitativa.* Lima: IEP.

Trivelli, Carolina (2006). "Estrategia y política de desarrollo rural en el Perú". En Javier Iguiñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori (eds.) *Perú: El problema agrario en debate*. Sepia XI. Lima: SEPIA.

Trivelli, Carolina y Hildegardi Venero (1999). *Crédito rural, coexistencia de prestamistas formales e informales, racionamiento y auto-racionamiento*. Lima: IEP.

Trivelli, Carolina y Hildegardi Venero (2007). *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en cursi en América Latina*. Lima: IEP.

Trivelli, C; J. Escobal y B. Revesz (2007). *Pequeña Agricultura Comercial: dinámica y retos en el Perú*. Lima: Cies-Grade-Cipca-IEP.

Triveño, Gladys (2008). *Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas en el Perú*. Care Perú.

Unfpa (2006). "Estado de la Población Mundial 2006. Hacia la esperanza: las mujeres y la migración internacional". Nueva York: Unfpa.

Urrutia, Jaime (2001). "La comunidad campesina reinventada: el ejemplo de Cumbico, Cajamarca". *Debate agrario: análisis y alternativas*, Lima. 32 pp.

Urrutia, Jaime (2002). "Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda". En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (eds.), *Perú: El problema agrario en debate. Sepia IX*. Lima, Sepia.

Valdivia, Martín y Miguel Robles (2001). "Opciones de Desarrollo para la Pequeña Agricultura en el Perú" Grade. Elaborado para el Taller FAO-Minag "Estrategias para el Desarrollo Agrícola Nacional hacia el 2010". Minag.

Vargas Llosa, Mario (1990). *Contra viento y marea*. Lima: Peisa.

Vergara, Roberto (2000). "Gobiernos locales en el medio rural". En *Socialismo y Participación*, n.º 87 Lima. pp. 81-88.

Von Pischke J.D.(1991). *Finance at the Frontier: Debt Capacity and the role of Credit in the Private Economy*. Economic Development Institute of the World Bank. Washington D.C.: The World Bank.

Wiggins, S. y S. Proctor. (2001). "How Special are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development". *Development Policy Review*, 19 (4), pp. 427-436.

Winters, L. A., N. McCulloch y A. McKay, "Trade liberalization and poverty: the evidence so far". *Journal of Economic Literature*, vol. 42, pp. 72-115, 2004

Yaron J. (2004). "From Old to New Roles of Government in Establishing Sound Rural Financial Institutions". En *Rural Finance and Credit Infraestructure en China*. Oecd.

Zegarra, Eduardo (2007). "Informe Final: Impactos de la Titulación del Pett en áreas intervenidas de costa y sierra del Perú en el marco del Prtr" (período 2004-2006)". Grade.

Zegarra, E. y V. Minaya (2007). "Gasto público, productividad e ingresos agrarios en el Perú: avances de investigación y resultados empíricos propios". En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grade, 668 pp.

Zegarra Méndez, Eduardo; José Carlos Orihuela y Maritza Paredes (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima: Grade. 85 pp.

ANEXOS

Anexo 1. Proyectos en ejecución en el ámbito de la sierra rural

En esta sección nos hemos concentrado en recopilar información sobre el conjunto de proyectos que se vienen desarrollándose en la sierra rural. Esta lista se ha realizado a partir de la revisión de los registros de las entidades del sector público, el MEF en particular, de la APCI, para los proyectos financiados por la cooperación internacional, y nuestra red de contactos . El análisis de los proyectos como conjunto está aún pendiente, aunque Escobal y Valdivia (2004) han hecho un esfuerzo al elaborar una relación de los proyectos que están llevando a cabo por diversas ONG.

Hemos clasificado la lista de proyectos y programas de gobierno de acuerdo con los objetivos que buscan desarrollar:

AF	Programa de crédito/apoyo financiero
AT	Programas que brindan asistencia técnica
CP	Cadenas productivas
Cult	Promoción a un cultivo específico (producción y venta)
KH	Apoyo a la inversión en capital humano
DM	Desarrollo de mercados para la producción
Fins	Fortalecimiento Institucional
GEE	Gobernabilidad, empoderamiento y equidad
IFP	Infraestructura productiva
IFS	Infraestructura social
IYD	Investigación y desarrollo
PAT	Programa de alivio temporal
PD	Prevención de desastres y riesgos climáticos
PDI	Programa de desarrollo integral
PMA	Manejo de recursos naturales y protección del medio ambiente
Taam	Transferencias de activos, insumos, alimentos y subsidios monetarios

Cuadro A.1. Principales programas de desarrollo rural en la sierra ejecutados por el gobierno central (programas vigentes)

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas	Pronamachcs	Minag	RNM	Sierra rural	Promover el manejo sustentable de los recursos naturales en las cuencas de la sierra, el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones rurales y la preservación del medio ambiente.	S/. 118.487.108 (corresponde al presupuesto 2004) S/. 183.074.480 (corresponde al presupuesto 2007)	138.261 (hogares beneficiados 2004) 137.399 (hogares beneficiarios 2007)	Ejecución	<http://www.pronamachcs.gob.pe>
Proyecto de Apoyo a los Campesinos Pastores de Altura	Proalpaca	Minag	TAAM, KH	Apurímac, Ayacucho y Huancavelica	Mejorar las condiciones de vida de campesinos pastores a través del desarrollo de sistemas de comercialización y producción pecuaria.	ND	ND	ND	ND
Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas en la Sierra Sur	Aliados	Minag	DM	Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Pasco y Huánuco	Mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas a través de apoyo al desarrollo comunal, promoción de negocios rurales, y gestión del desarrollo rural.	S/. 115.280.847 (presupuesto aprobado a marzo de 2007 por cinco años de ejecución)	53.600 (hogares benefciados)	Ejecución	<http://www.minag.gob.pe/aliados/index.html>
Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur	Marenass	Minag	DM, RNM	Apurímac, Ayacucho y Cusco	Ampliar las áreas cultivables e incrementar el valor comercial de los recursos naturales productivos de los agricultores de la sierra sur del Perú fomentando el mercado de asistencia técnica.	US$ 13.969.029 (ejecución presupuestal setiembre 1997-diciembre 2005)	20.048 (viviendas mejoradas setiembre 1997-diciembre 2005)	Informe final	<http://www.marenass.org/>
Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco	Corredor Puno-Cusco	Mimdes -Foncodes	DM	Cusco y Puno	Fomentar el desarrollo de las capacidades en la gestión de negocios y el incremento de ingresos, así como el fortalecimiento de mercados.	S/. 18.650.000 (presupuesto según plan operativo 2006) S/. 7.719.793 (según plan operativo 2008)	112.000 (población objetivo según web) 104.876 a abril de 2007	Evaluación intermedia a mayo de 2007	<http://www.corredorpuno-cusco.org>
Proyecto de Desarrollo Social en la Sierra (II)	Sierra II (Mejorando tu vida)	Mimdes -Foncodes	IFS, IFP	Áncash, Cajamarca, Cusco y Puno	Mejorar la calidad de vida y generar empleo mediante la construcción de infraestructura social (centros educativos, postas médicas, etc.) y económica (vías rurales, electrificación, agropecuario, etc.)	S/. 26.466.970 (monto ejecutado a marzo de 2007) S/. 50.802.046 (ejecutado a junio 2007)	208 proyectos financiados a marzo de 2007 408, financiados a junio de 2007	Ejecución	<http://www.foncodes.mimdes.gob.pe/mpmejtuvida_sierraII.htm>

Cuadro A.1. Principales programas de desarrollo rural en la sierra ejecutados por el gobierno central (programas vigentes) *(Continuación)*

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Proyecto Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur.	Sierra Sur	Mimdes-Foncodes	DM, RNM	Puno, Cusco, Arequipa, Moquegua y Tacna	Apoyar planes de negocios para mejorar los ingresos de las familias a través del manejo sostenible de recursos naturales, fortalecimiento de mercados, servicios financieros, y gestión de activos culturales.	US $ 21.700.000 (a seis años 2011)	144. 793 (hogares beneficiados a 2011)	Ejecución	<http://www.sierrasur.gob.pe/>
Programa Sierra Exportadora	Sierra Exportadora	PCM	DM	Sierra rural	Promover, fomentar y desarrollar actividades económicas productivas en la sierra que permitan a los productores articularse competitivamente a mercados nacionales e internacionales.	S/. 16.500.003 (presupuesto para 2008)	ND	Ejecución	<www.sierraexportadora.gob.pe>
Reordenamiento y Rehabilitación del Valle del Vilcanota		Mincetur	DM, IFS, IFP,	Cusco (Valle Sagrado)	Apoyar la preservación cultural, desarrollo turístico, infraestructura urbana, protección ambiental y al desarrollo socioeconómico local de las comunidades de Valle Sagrado.	US$ 8.200.000 (costo total del proyecto que se inició en 2005 por cuatro años)	100.000 (habitantes beneficiados)	Ejecución	<http://www.mincetur.gob.pe/vilcanota>

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual, páginas web: BID, JBIC, Banco Mundial, webs institucionales

Cuadro A.2. Principales programas de desarrollo rural que incluyen departamentos de sierra ejecutados por el gobierno central (programas vigentes)

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Innovación y Competitividad para el Agro Peruano	Incagro	Minag	DMU, IYD	Tumbes, Piura, Ica, Lambayeque, Lima, Áncash, La Libertad, Junín, Pasco, San Martín, Huánuco, Huancavelica, Amazonas, Cajamarca	Establecer un sistema agrario de innovación tecnológica descentralizado y liderado por el sector privado para incrementar y mejorar la productividad y la competitividad del agro.	Fase I 2001-2003: US$ 6.400.000 Fase II 2005-2009: US$ 32.600.000	Fase I: 123 subproyectos financiados Fase II:643 subproyectos financiados	Ejecución	<http://www.incagro.gob.pe/>
Programa Municipal de Atención a los Servicios Básicos	Pear	Mimdes -Foncodes	FINS	Lambayeque y Cajamarca	Otorgar servicios básicos a comunidades pobres y fortalecer la gestión municipal, vía capacitación, asistencia técnica y equipamiento mínimo para la planificación concertada.	S/. 134.101.000 (presupuesto total a cuatro años 2008)	28 municipios	Ejecución	ND
Programa Estratégico de Educación en Áreas Rurales	Proeduca	Minedu	KH	Amazonas, Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Loreto, Piura, Huancavelica, Puno, San Martín, Ucayali	Reducir las brechas de acceso y rendimiento en la educación básica entre las áreas urbana y rural.	S/. 42.594.756 (presupuesto ejecutado a diciembre de 2005)	ND	Ejecutado	<http://www.minedu.gob.pe/transparencia/2005/proyectosdeinversion.php>
Programa Educación Básica para Todos	Juntos	Minedu	KH	Piura, Huancavelica, Madre de Dios	Lograr que la calidad de la enseñanza en los centros educativos mejore. El programa trabaja para que los maestros en formación y en servicio, sobre todo, los que trabajan en educación bilingüe intercultural conduzcan con eficiencia procesos de aprendizaje en los CE y en las comunidades.	ND	351,932 alumnos beneficiados de educación primaria	Ejecutado	ND

Cuadro A.2. Principales programas de desarrollo rural que incluyen departamentos de sierra ejecutados por el gobierno central (programas vigentes) *(Continuación)*

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres		PCM	PAT, TAAM	Cajamarca, Pasco, La Libertad, Áncash, Huánuco, Junín, Puno, Huancavelica, Loreto, Ayacucho, Apurímac, Piura , y Amazonas	Contribuir al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, con incentivos económicos (S/. 100) que promuevan y apoyen el acceso a servicios de educación, salud, nutrición e identidad.	S/. 127.684.672 (monto ejecutado a marzo de 2007) S/. 706.350.000 (programación presupuesto 2008)	413.257 familias beneficiadas por incentivo condicionado octubre 2008	Ejecución	<http://www.juntos.gob.pe>
Provías Rural		MTC	IFS	Diez Departamentos de la Sierra, San Martín y Madre de Dios	Lograr la transitabilidad de la red vial rural con participación financiera e institucional de los gobiernos locales, del sector público, privado y sociedad civil.	Dos etapas: 1995- 2000 2001-2004	ND	Informe de lecciones aprendidas 2005	ND

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual, páginas web: BID, JBIC, Banco Mundial, webs institucionales

Cuadro A.3. Principales programas de desarrollo rural de ámbito nacional ejecutados por el gobierno central (programas vigentes)

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Proyecto Especial Titulación De Tierras y Catastro Rural	Pett	Ministerio de Vivienda	DMU	A escala nacional	Generar condiciones básicas para el desarrollo de un mercado de tierras rurales en el país y así promover la inversión en el agro.	ND	ND	ND	ND
Programa de Desarrollo de Sanidad Agropecuaria	Prodesa	Minag	DMU, RNM	A escala nacional	Apoyar y fortalecer las acciones desarrolladas por el SENASA en la reducción del efecto de plagas y enfermedades en el desarrollo de mercados agropecuarios y el medio ambiente	US 150.000 (costo histórico según BID)	ND	Completo	<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=TC9603409&Language=Spanish>
Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales	Prosaamer	Minag	KH	A escala nacional	Impulsar un proceso dinámico y amplio de desarrollo rural, mediante el apoyo a la viabilidad de la pequeña y mediana agricultura y de otras actividades rurales. Componentes: Información para el Desarrollo Rural, Servicios de Asesoría Empresarial, Fortalecimiento de la Gestión del Sector Público Agrario.	US 25.000.000 (costo histórico según BID)	Componente 1: 425.000 pequeños productores Componente 2: 240.000 (pequeños productores)	Ejecución	<http://www. prosaamer.gob.pe/>
Programa Nacional de Apoyo Alimentario	Pronaa	Mimdes	KH	A escala nacional	Contribuir a elevar el nivel nutricional de la población en pobreza crítica y a su vez contribuir con la seguridad alimentaria en el país.	S/. 657.930.522 (presupuesto del Pronaa para 2008)	872. 164 beneficiarios en 2008	Ejecución	<http://www.pronaa.gob.pe>
Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar	Inabif	Mimdes	KH	A escala nacional	Promover la adquisición de capacidades que permitan a población extremo pobre y de riesgo social, empoderamiento para alcanzar su desarrollo integral, autonomía, integración familiar y generación de ingresos.	S/. 78.298.754 (ejecución presupuestal acumulada a diciembre de 2008)	31.112 personas promedio mensual atendidas al cuarto trimestre 2008	Ejecución	<http://www.inabif.gob.pe>

Cuadro A.3. Principales programas de desarrollo rural de ámbito nacional ejecutados por el gobierno central (programas vigentes) *(Continuación)*

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Programa Nacional Wawa Wasi	Pnww	Mimdes	KH	A escala nacional	Desarrollo integral de los niños menores de tres años de sectores en extrema pobreza mediante su cuidado, estimulación y nutrición.	S/. 44.977.834 (presupuesto ejecutado a diciembre 2008)	53.000 niños y niñas en 2007	Ejecución	<http://www.mimdes.gob.pe/wawawasi/>
Mejoramiento de la calidad de la educación primaria	Mecep	Minedu	KH, IFS	A escala nacional	Mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, modernizar la administración e infraestructura y fortalecimiento institucional.	ND	ND	ND	ND
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social	Foncodes	Mimdes	IFS, IFP	A escala nacional	Promover, canalizar y asistir la gestión de recursos públicos y privados para generar oportunidades económicas y mejorar capacidades humanas e institucionales	S/. 468.714.283 al 2006 S/. 329.522.735 al 2007 S/. 87.873.921 al 2008	1.919 proyectos de inversión aprobados en 2006 719 el 2007	Ejecución	<http://www.foncodes.gob.pe/>
Mejoramiento de la Calidad Educación Secundaria	Meces	Minedu	KH	A escala nacional	Mejorar la calidad de los procesos pedagógicos a fin de articular el sistema educativo con el mercado laboral, modernizar la administración y apoyar procesos de fortalecimiento institucional.	ND	ND	ND	ND
Programa Huascarán	Huascarán	Minedu	KH	A escala nacional	Promover el acceso de la comunidad educativa a Tecnologías de Información y Comunicación, a fin de potenciar las capacidades individuales y colectivas para lograr una mayor participación en el desarrollo global de la sociedad.	ND	ND	Ejecución	<http://www.huascaran.gob.pe>

Cuadro A.3. Principales programas de desarrollo rural de ámbito nacional ejecutados por el gobierno central (programas vigentes) *(Continuación)*

Programa	Sigla o nombre abreviado	Institución ejecutora	Tipo	Ámbito geográfico	Objetivos	Costo / presupuesto	Inductor	Estado	Web
Comisión de promoción de la micro y pequeña empresa	Prompyme	Mtpe	KH IFS IFS	A escla nacional	Promover y facilitar el acceso de la MYPE a los mercados de bienes y servicios, desarrollando capacidades y fomentando la actividad empresarial sostenible en alianza con agentes privados y públicos.	ND	ND	Ejecución	<http://www.prompyme.gob.pe>
Fondo de Inversión en Telecomunicaciones	Fitel	Osiptel		A escala nacional	Promover el Acceso Universal a los servicios de telecomunicaciones esenciales en áreas rurales y lugares declarados de preferente interés social.	ND	6.572 teléfonos públicos rurales instalados a enero de 2009	Ejecución	<http://www.fitel.gob.pe/>
Programa de Electrificación Rural mediante la aplicación de fondos concursables	Foner	Minem - Foner		Áreas rurales a escala nacional	Proveer de manera eficiente y sostenible el servicio de electricidad a la población rural.	UN $ 50.000.000 Fondos BM hasta 2011	160.000 conexiones 800.000 beneficiados	Ejecución	<www.foner.gob.pe>

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual, páginas web: Banco Interamericano de Desarrollo, Japan Bank for International Cooperation, Banco Mundial, páginas web institucionales.

Cuadro A.4. Principales programas de desarrollo rural en sierra financiados con cooperación internacional (Programas que superan los US$ 500.000)

Proyecto	Sigla	Tipología	Institución Ejecutora	Cooperante	Ámbito geográfico	Presupuesto total US$	Año inicio	Año fin	Objetivos
Development activity program-dap agricultura	SAP-Prisma	PDI	Asociaicón Benéfica Prisma	Agencia para el Desarrollo Internacional	Ancash, Apurímac, Cusco	4.452.907	2001	2007	Incrementar el ingreso de las familias rurales a través de actividades de capacitación para el fortalecimiento de las asociaciones de productores, asistencia técnica para el incremento de la producción y manejo de la post cosecha con actividades de información de mercado.
Fortalecimiento de las capacidades productivas en las comunidades en extrema pobreza de Huancavelica		DM, RNM	Inides Movimiento Manuela	Fondo Ítalo - Peruano	Huancavelica (Pampas y Anta)	2.271.638	2005	2007	Mejorar los niveles de vida incrementando la productividad agropecuaria, asistencia técnica y mejora de manejo de recursos naturales.
Ayudando a mejorar la salud sexual y reproductiva de los jovenes rurales y periurbanos del Perú		GEE, KH	Ramos Interchurch Organization for Development Cooperation	Unión Europea	Ayacucho, Huancavelica, Lima, Ucayali	2.346.631	2006	2008	Mejorar la salud reproductiva de jóvenes y adolescentes.
Desarrollo forestal y silvoagropecuario sostenible con fines productivos, industriales y de protección del medio ambiente en la lucha contra la pobreza en la cuenca del río Jequetepeque en Cajamarca		RNM	Adefor	Fondo Ítalo - Peruano	Cajamarca	1.271.714	2005	2007	Conservar y proteger el medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad.
Desarrollo sostenible de los distritos de Incahuasi y Cañaris en el marco de seguridad alimentaria y agricultura sostenible		RNM, KH	Centro de Estudios Sociales Solidaridad	Fondo Ítalo - Peruano	Lambayeque (Incahuasi, Cañaris)	4.409.509	2004	2007	Mejorar el manejo de aguas y suelos con tecnologías modernas de riego.
Negocios turisticos en el micro corredor andino huamachuco yanasara		DM	Instituto de Desarrollo del Sector Informal de la región La Libertad	Fondo Ítalo - Peruano	La Libertad (Huamachuco, Yanasara)	807.173	2005	2007	Desarrollar una oferta turística competitiva y sostenible

Fuente: APCI

Cuadro A.5. Principales programas de desarrollo rural que incluyen departamentos de sierra con cooperación internacional (programas vigentes que superan los US$ 500.000)

Proyecto	Sigla	Tipología	Institución Ejecutora	Cooperante	Ámbito geográfico	Presupuesto total US$	Año inicio	Año fin	Objetivos
Ambientes y materiales para el aprendizaje	PDA	IFS	Asociación Solaris Perú	Asociación para la ayuda al tercer mundo	Cusco, Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Puno, Apurímac	7.362.704	2004 1997 2003	2009	
Proyecto de Desarrollo de Área		PDI	World Vision International; World Vision Finlandia	World Vision International	Cusco, Ayacucho, Áncash	77.019.619	2000 2005	2021	Contribuir con el desarrollo local sostenible a través de diversas áreas (salud, equidad, fomento productivo) con el objetivo de disminuir desigualdades, promover inclusión social y fomentar asociatividad.
Asesoria Técnica para el Desarrollo de Capacidades.		DM	SNV Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo; Irader	Holanda	Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Loreto, Lambayeque, Piura, San Martín	15.250.000		2015	Asegurar oportunidades de trabajo digno y productivo para todos, especialmente para la juventud.
Fortalecimiento de la capacidad municipal de agua y saneamiento.		IFS, Fins	World University Service of Canada (Servicio Universitario Mundial del Canadá) Sedapal	Universitario Mundial del Canadá, Acdi	Amazonas, Áncash, Ica, Lima, Piura	1.736.981		2007	Proveer y mejorar servicios de agua y saneamiento para familias pobres.
Programa de microcredito para mujeres del sur del pais		PAF, GEE	Pro Mujer (Programas para la Mujer)	Holanda	Moquegua, Puno, Tacna	ND		2008	
Monto Total						15.588.635			

IEP
Instituto de Estudios Peruanos

GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

CIPCA
Centro de Investigación y
Promoción del Campesinado

CIES
consorcio de investigación
económica y social

ISBN: 978-9972-51-245-2