

4.1

Desarrollo rural y seguridad alimentaria

RESUMEN

Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como eje al pequeño productor agropecuario familiar. Su objetivo es lograr procesos de desarrollo en territorios rurales, así como de crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias, particularmente de los productores de alimentos. Además, busca la protección de la calidad de los recursos y del ambiente. Ello se puede lograr a través del incremento de los activos (tangibles e intangibles), del aumento de infraestructuras y servicios que potencian la valorización de esos activos, y de la mejora en la dotación y calidad de los servicios básicos y sociales de los centros poblados rurales. Una política así orientada no puede ser sectorial. Al contrario, requiere los aportes técnicos y presupuestales de diversos sectores que actúen concurrente y articuladamente. Para lograrlo, se necesita de una decisión política del más alto nivel, que logre romper inercias sectoriales del Estado, del acompañamiento de un consejo con representantes de sociedad civil que vigilen su continuidad y de un diseño de gobernanza intersectorial e intergubernamental.



María Isabel Remy
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

PALABRAS CLAVE:

ruralidad, desarrollo agropecuario, seguridad alimentaria, intersectorialidad

Introducción

El presente documento sustenta una política de desarrollo de los territorios rurales con énfasis en la agricultura familiar campesina, productora de alimentos, y en la protección del ambiente. Los territorios rurales son los espacios donde la actividad de las personas asegura la mayor parte de una gama extremadamente variada de alimentos para el conjunto de la población nacional. Por ello, juegan un rol de primer orden en la seguridad alimentaria y en el desarrollo de otros sectores, como la gastronomía y el turismo, además de su papel tradicional en la provisión de insumos y de productos exportables.

El actor central de la sociedad y la economía rural es el pequeño agricultor familiar. El 74% de la población activa en centros po-

blados rurales desarrolla su actividad en el rubro de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura. Además, el 85% de los agricultores residentes de áreas rurales labora en unidades pequeñas; es decir, de menos de cinco trabajadores.



Los territorios rurales son los espacios donde la actividad de las personas asegura la mayor parte de una gama extremadamente variada de alimentos para el conjunto de la población nacional.

Estas sociedades rurales de pequeños emprendimientos, que aseguran la producción de la mayor cantidad y variedad de alimentos que consume la población nacional, son espacios de alta pobreza. La incidencia de la pobreza rural se mantiene alta (40.8%) y probablemente se ha incrementado como efecto de la crisis desatada por la pandemia de la COVID-19. El sector económico que concentra la mayor proporción de pobreza y pobreza extrema en el país es agricultura, ganadería, pesca y silvicultura. En 2019, el 54% de las personas en situación de pobreza y más del 90% en situación de pobreza extrema se dedicaban a estas actividades.

Esta precariedad persistente corresponde a lo que se ha llamado “trampas de pobreza”, de-

finidas como situaciones en las que colectivos (no individuos aislados) no logran salir de la de pobreza, debido a las características de sus territorios: débil provisión de servicios, débil capital natural no mejorado con inversiones, escasa infraestructura de comunicaciones y de conectividad en general, distancia a mercados, servicios sociales de mala calidad, etc. Diversas investigaciones han mostrado que son las inversiones concurrentes, no fragmentadas o dispersas, en infraestructura pública y social, las que tienen efectos sobre la calidad de vida de las personas y los poblados rurales.

Finalmente, la situación de las variables que inciden en la productividad de los productores agrarios es crítica. El último censo reveló que el nivel de fragmentación de las parcelas de pequeños agricultores se ha incrementado y el tamaño promedio de sus unidades agropecuarias ha disminuido. Mostró también que el 91% de pequeños productores no había recibido ninguna asistencia técnica; mientras que el 76% señaló como razón principal, para decidirse por un cultivo, que siempre ha sembrado lo mismo o que se trata de un cultivo de bajo costo, lo cual es consistente con la ausencia de asistencia técnica, servicios de información e incluso de crédito. Es dramática también la ausencia de controles que protejan la calidad de los recursos (tierra y agua) y los ecosistemas; asimismo, de estrategias que fortalezcan la resiliencia y adaptación de las prácticas productivas al cambio climático.

A pesar de su importancia como población (más de dos millones de familias, poco más del 20% de la PEA) y como soporte de la seguridad alimentaria, el Estado peruano ha priorizado en sus políticas promocionales a la gran propiedad agropecuaria para exportación y ha dejado a su suerte este sector.

Opciones de política

Una política de desarrollo rural, incluso orientada a fortalecer la capacidad nacional para producir alimentos, no puede ser una política sectorial y requiere del concurso de diversos sectores.

La política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como objetivo lograr procesos de progreso en territorios rurales; entre ellos, favorecer el crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias de los productores y trabajadores, particularmente de los productores de alimentos, sin dejar de lado la protección de la calidad de los recursos y del ambiente.

El primer objetivo específico es incrementar la dotación de activos, tangibles e intangibles, de las familias de pequeños agricultores, lo que se puede lograr a través de:

- Mejora de las capacidades técnicas y los conocimientos de los pequeños agricultores, lo que supone implementar programas de capacitación,



La política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como objetivo lograr procesos de progreso en territorios rurales; entre ellos, favorecer el crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias de los productores y trabajadores, particularmente de los productores de alimentos.

asistencia técnica, escuelas de campo, difusión de información, así como facilitar adaptaciones tecnológicas de innovaciones.

- Mejora en la dotación y calidad de sus activos físicos y naturales, a través de equipamiento de riego en parcela, ampliación de frontera por rehabilitación de andenes, protección de laderas, equipamiento agrícola, fitotoldos, siembra y cosecha de agua, microrreservorios (infraestructura natural, no siempre gris), etc.

El segundo objetivo específico es incrementar la rentabilidad (los factores de valorización) de los activos familiares, lo que se puede lograr a través de:

- Mejora en la dotación de activos públicos en los territorios rurales, a través del incremento de cobertura y calidad de caminos vecinales, telefonía, conectividad y electrificación en centros poblados rurales, así como de la ampliación y optimización de la disponibilidad de agua de riego.
- Mejora de los servicios económicos, lo que supone asesoría para la conexión con mercados y empresas, información sobre precios, certificación de semillas, seguros frente a desastres y, particularmente, ampliar la cobertura de los servicios financieros con productos adaptados a la pequeña agricultura familiar.
- Mejora de las capacidades de acción colectiva a través de incentivos a la asociatividad y formalización de organizaciones empresariales.

El tercer objetivo específico es incrementar la dotación y calidad de servicios básicos y sociales en los centros poblados rurales, lo que se puede lograr a través de:

- Producción de condiciones favorables de habitabilidad en los territorios rurales, que mejoren la calidad de vida de sus poblaciones y sus recursos (ampliación del Programa Nacional de Saneamiento Rural, incluyendo medidas de mejora y control de la calidad del agua, y ampliación de sistemas de procesamiento de aguas servidas y de residuos sólidos en “ciudades rurales”).
- Diseño e implementación de formas de acceso, en condiciones de ruralidad, a servicios de calidad, como educación secundaria de alto nivel y salud. Además, se requieren servicios de movilidad escolar a secundarias rurales de alto rendimiento, o educación secundaria en alternancia o internado escolar, y sistemas de atención rural de emergencias de salud.
- Diseño e implementación de una red de escuelas técnicas (reconversión de los institutos tecnológicos).

Recomendaciones

Para implementar la política, se necesita:

- **Decisión política.** Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, con protección del ambiente, requiere de una decisión política firme porque debe cambiar inercias sectoriales del Estado, y porque necesita mantenerse sostenidamente en el tiempo. Para garantizar la permanencia de la política, se constituiría un consejo con representantes de la sociedad civil.
- **Un diseño institucional intersectorial.** Conformar un Subgabinete de Desarrollo Rural, integrado por los Ministerios de Agricultura (que funcionaría como ente coordinador e instalaría una Dirección Ejecutiva), Desarrollo e Inclusión Social, Ambiente y Transportes y Comunicaciones. Dicho subgabinete tomaría decisiones sobre las metas y los criterios de selección de las provincias a ser conjuntamente intervenidas, así como de los programas presupuestales de sus ministerios que entrarían a una ejecución articulada.
- **Un diseño institucional con una estructura descentralizada que integre a los gobiernos regionales.** Estos constituirían un Comité Regional de Desarrollo Rural, integrado por las Gerencias de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social y los órganos descon-

centrados de los ministerios del subgabinete. Este Comité Regional prepararía el plan de intervención en las provincias, de acuerdo al tipo de agricultura familiar predominante y generaría tres subcomisiones, una por objetivo: (i) de mejora sostenible de los activos de

las unidades familiares agropecuarias; (ii) de mejora de los factores de valorización de los activos de las familias (infraestructura, servicios económicos); (iii) de mejora de la calidad y dotación de servicios básicos rurales. Cada subcomisión integraría a los directores regionales correspondientes y a representantes de los órganos desconcentrados, incluyendo los demás sectores.

- **Considerar el ámbito de planeamiento y de ejecución.** Este ha de ser la provincia, en tanto espacio de articulación de los territorios rurales con los mercados, espacio de planeamiento de infraestructura de vialidad y de servicios y espacio de gestión ambiental. En cada provincia donde se actúa, se requiere realizar una caracterización actualizada de sus principales rasgos y carencias, y un plan operativo con una selección específica de líneas de intervención y presupuestos, y secuencias de intervención en los distritos o zonas. Se elaboraría en sesiones estratégicas con la presencia del alcalde provincial y representantes de los agricultores de la provincia. Los alcaldes provinciales quedan a cargo de supervisar que los sectores cumplan los acuerdos y remiten sus informes de seguimiento tanto al gobierno regional como al subgabinete.



Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, con protección del ambiente, requiere de una decisión política firme.

Para implementar la política de desarrollo rural y seguridad alimentaria se necesita (i) decisión política, (ii) un diseño institucional intersectorial, (iii) un diseño institucional con una estructura descentralizada que integre a los gobiernos regionales, (iv) considerar el ámbito de planeamiento y de ejecución, (v) mejor ejecución del presupuesto, (vi) alianzas y —en el corto plazo— (vii) definir con más claridad la manera de operar del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial y de AgroBanco.

- **Mejor ejecución del presupuesto.** Los recursos de la política y sus planes son categorías presupuestales vinculadas a los objetivos en varios sectores. En 2019, hubo 18 categorías presupuestales con 19,000 millones de soles de presupuesto institucional modificado, que se ejecutaron de manera fragmentaria, dispersa y discrecional. Se trata de lograr una ejecución ordenada, concurrente y coordinada entre los sectores y los gobiernos descentralizados. Solo combinando los sectores, otorgando responsabilidades a los órganos descentralizados de gobierno y abriendo el espacio para que los propios beneficiarios intervengan en las decisiones, podrá llevarse adelante una política de desarrollo rural.
- **Alianzas.** El subgabinete, en interacción con los gobernadores regionales, propondría a futuro qué nuevos programas presupuestales se requieren. Para ello, incluso para operar articuladamente los actuales en el corto plazo, será importante tener una alianza con el Ministerio de Economía y Finanzas. Para evaluar el diseño de gestión descentralizada y fortalecer la capacidad de los alcaldes provinciales, una alianza con la Presidencia del Consejo Ministros (Secretaría de Descentralización) será necesaria.
- En el cortísimo plazo, **definir con más claridad la manera de operar del Programa de Garantía del Gobierno Nacional para el Financiamiento Agrario Empresarial y de AgroBanco.** De esta manera, se podrán introducir productos financieros adaptados a los pequeños productores y sostener la próxima campaña agrícola. Un agro en decadencia difícilmente podrá enfrentar un proceso de cambio.

Hoja de ruta

Lanzar una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, al inicio de un nuevo gobierno, es ideal porque introducirá desde el principio nuevas formas de actuar que rompan las inercias hacia la sectorialización del Estado. Además, podrá mantenerse durante cinco años, lo que permitirá consolidarla en una siguiente gestión, una vez que se evalúen y se analicen los resultados.

100 días

En los primeros 100 días, es posible implementar un diseño institucional de gobernanza intersectorial e intergubernamental, mediante la creación del Subgabinete de Desarrollo Rural. En ese periodo, puede contarse ya con el equipo básico de la Dirección Ejecutiva que empiece sus funciones. Debe estar también convocado, por decreto supremo, el organismo de la sociedad civil a cargo del acompañamiento de la política.

A lo largo del primer año, se requiere:

- Haber seleccionado las categorías presupuestales que se incorporarán a la estrategia de intervención articulada y concurrente.
- Haber coordinado con un conjunto de gobiernos regionales la implementación de la política. Los gobiernos regionales involucrados habrán constituido, antes de finalizado el primer año, sus Comités Regionales de Desarrollo Rural, así como los subcomités por objetivo específico.
- A final del primer año, se contará con un conjunto de provincias seleccionadas y se habrán realizado la caracterización y los primeros planes operativos, ejecutando las categorías presupuestales involucradas. Desde el inicio, se elaborarán líneas de base para los tres objetivos específicos.
- Estarán elaborados los indicadores. Además, un semáforo de alerta sobre cumplimiento de compromisos sectoriales y regionales estará en manos de los alcaldes provinciales para el seguimiento de la política.
- Estarán incorporadas, en el presupuesto de 2022, las modificaciones adaptativas a la política, como la ampliación del presupuesto de las categorías presupuestales 0042 (Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario), 0089 (Reducción de la degradación de los suelos agrarios), 0118 (Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales-Haku Wiñay) y 0121 (Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado).

1 año

Al quinto año, se tendrá implementada la política en 20 gobiernos regionales, y constituirá una manera habitual de operar los programas presupuestales con incidencia en el desarrollo sostenible de los territorios rurales (no un piloto, una política nacional). Asimismo, se dispondrá de una evaluación de resultados, de manera que se identifiquen correctivos a ser implementados en el próximo gobierno.

5 años