



Balance de Investigación 2016 - 2021 y
Agenda de Investigación 2021 - 2026

3.2 DESARROLLO RURAL

Oscar Castillo
Consultor



CIES
consorcio de investigación
económica y social



IDRC | CRDI | Canadá

FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De la Fuente



CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026

Desarrollo Rural

Oscar Castillo Rivadeneira¹

XXIII Concurso
Anual de
Investigación
CIES 2021-I

¹ Doctor en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Consultor independiente.

© 2022, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Calle Luis Mannarelli 1100, Orrantia del Mar - Magdalena, Perú
Correo: relacionesinstitucionales@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, abril de 2022

Diseño de portada: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03505

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 prestigiosas instituciones peruanas dedicadas a la investigación y la docencia en ciencias económicas, ambientales y sociales.

La presente edición es ganadora del XXIII Concurso Anual de investigación CIES 2021-I y forma parte del compendio de Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026 (Eje temático 3: Desarrollo sostenible, Capítulo: Desarrollo Rural)

La publicación ha sido posible gracias a recursos propios y el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

El CIES, las instituciones auspiciadoras y las organizaciones a las que pertenecen los autores no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación.

Índice

| | |
|--|------------|
| 1. Resumen | 4 |
| 2. Resumen ejecutivo..... | 5 |
| 3. Introducción..... | 20 |
| 4. Balance de las investigaciones sobre desarrollo rural en el Perú 2016-2021 | 23 |
| 5. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos del desarrollo rural..... | 56 |
| 6. Impacto de las investigaciones en políticas públicas | 75 |
| 7. Agenda de investigación en el área de desarrollo rural 2021-2026..... | 86 |
| 8. Conclusiones y reflexión final..... | 102 |
| 9. Referencias bibliográficas..... | 106 |
| 10. Anexos..... | 114 |

Resumen

El presente documento es una revisión bibliográfica sobre el desarrollo rural en el Perú (2016-2021) y una Agenda para la investigación del nuevo quinquenio; con énfasis en los temas que analizan los cambios en la ruralidad y su relación con el espacio urbano; la pobreza rural, las comunidades campesinas, y productores agrarios; la agro exportación y el enfoque de género; así como temas ambientales. Se revisan las principales políticas públicas para promover el desarrollo rural, discutiendo sus alcances y/o eventuales modificaciones. Finalmente, se sugieren preguntas para contribuir con el diseño de un nuevo paradigma que permita comprender la ruralidad y mejorar el impacto de las políticas públicas, orientadas a lograr el desarrollo económico y social de las familias campesinas.

Resumen Ejecutivo

Este informe es una revisión bibliográfica sobre el desarrollo rural en el quinquenio 2016-2021, resaltando diversos temas ligados a los cambios sociales y políticos ocurridos en la sociedad, los cuales han modificado las características del espacio rural y su relación con el espacio urbano. Un subtema es el acceso a los servicios de agua y saneamiento rural. La investigación bibliográfica proviene de distintas fuentes internacionales como CEPAL, RIMSIP o PNUD; y fuentes nacionales como el CIES, PUCP, IEP, SEPIA o GRADE.

Balance de las investigaciones realizadas sobre el desarrollo rural en el Perú (2016-2021)

El Desarrollo rural y sus desafíos

El Desarrollo Rural (DR) es un concepto y al mismo tiempo un enfoque acerca de la comprensión y visión del área rural frente al área urbana; el cual puede tener diversos contenidos; por ello, varios autores coinciden en revisar los conceptos y los indicadores de lo que se entienda por desarrollo rural. Se necesita un “nuevo paraguas teórico” (Fernandez, 2019), redefinir “lo rural “ (SEPIA, 2020), comprender lo que significa la “nueva ruralidad” (Burneo, 2018) y, al mismo tiempo, conocer mejor el desempeño del Estado y la implementación de las políticas públicas orientadas a mejorar el desarrollo rural (Muñoz, 2020; Trivelli y Gil, 2021). La investigación sobre el desarrollo rural en el último quinquenio se ha enfocado en temas de economía y pobreza rural, el manejo de los recursos hídricos, las comunidades campesinas y nativas, el acceso a los servicios básicos, la reforma agraria y la propiedad de la tierra, nuevos enfoques sobre la ruralidad y temas transversales como la seguridad alimentaria, la juventud rural y el enfoque de género.

La Economía, la producción y pobreza rural

En los estudios se menciona el gran crecimiento económico de la última década ligado a la agroexportación y al mismo tiempo los contrastes con la persistente pobreza en el mundo rural. Zegarra (2019) evalúa el “boom” de la agroexportación desde la óptica de las empresas y los productos del sector, analizando los factores que intervienen en la salida o continuidad de las empresas. Mientras tanto, otros autores se enfocaron en productos específicos, como la palma aceitera en la Amazonia (Huamán y Palacios, 2018; Fort y Borasino, 2016) y el exhaustivo trabajo de Paredes y Fort (2018) sobre el boom agroexportador y sus efectos sobre los pequeños productores, usando el concepto de cadenas de valor para revisar la bibliografía. Se destaca el rol del Estado en dicho proceso, mediante la creación de un marco legal favorable a las inversiones. Asimismo, revisan las condiciones que favorecerían la inclusión de los pequeños productores en las cadenas de valor agrícola (CVA).

De otro lado, Trivelli y Urrutia (2018) analizan las estrategias del Estado para superar la pobreza (intervención directa, creación de mercados laborales y distribución del canon minero). A su vez, Trivelli y Gil (2021) investigaron las ocupaciones y aspiraciones de los jóvenes rurales, analizando los cambios en el espacio territorial rural, donde algunos servicios básicos tuvieron una relativa mejora: sin embargo, encuentran que el Estado deberá ampliar su cobertura y mejorar la calidad en educación, salud y otros servicios.

La revisión sugiere algunas preguntas tales como ¿Hasta qué punto se puede complementar el modelo de la agroexportación que predominó en la agricultura con el desarrollo de los pequeños productores? ¿Pueden ser complementarios ambos modelos de acumulación? ¿Por qué, las iniciativas, proyectos y programas de inversión pública desde el Estado han obtenido resultados muy heterogéneos o de menor incidencia en la lucha contra la pobreza rural?

Manejo de los recursos hídricos y de los bosques.

El manejo sostenible de los Recursos Hídricos es uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS, 2030). Un informe elaborado por OCDE-CEPAL (2017) sobre el Perú, donde se indica que la mayor demanda de los recursos hídricos es de la agricultura (87%), analiza los factores de contaminación del agua no tratada sean domésticas, industriales, minería o agroquímicos en la agricultura. El cambio climático anuncia la escasez hídrica para la agricultura y el consumo humano. Los estudios de Zegarra (2018), Gonzales (2018), Muñoz y Zúñiga (2018) analizan los usos del agua para los cultivos de agroexportación y sus efectos negativos sobre el acuífero subterráneo en Ica. Por su parte, Ore y Muñoz (2018) analizan los conflictos por el uso del agua entre los actores locales y regionales de Huancavelica y de Ica; a su vez, Salazar (2017) resume las lecciones aprendidas de ese conflicto.

En el tema de conservación de bosques, Glave y Borasino (2019) revisan la política forestal en la amazonia peruana a partir del concepto de Gobernanza forestal, analizando el papel de los distintos actores. La propuesta de la gobernanza forestal está más allá del manejo de los recursos forestales, con una visión más amplia que incluye aspectos sociales e institucionales para el manejo de los bosques de manera sostenible. Por su parte, Orihuela y Pérez (2019) advierten la deforestación amazónica y sugieren un modelo de evaluación en base a la metodología de crear “celdas territoriales” para analizar las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

Las comunidades campesinas y nativas

Las comunidades campesinas se estudian desde hace varias décadas con enfoques económicos, sociales y políticos; con las cuales se han revelado sus carencias y condiciones de pobreza, especialmente las de la región de la sierra y de las familias que residen por encima de los 2,500 MSNM. Las comunidades campesinas en el país son 6,682, de las cuales el 72% están en seis departamentos del centro y sur andino (INEI, 2018). El territorio bajo régimen comunal representa el 49 % de la superficie agrícola y no agrícola del país; además, con una población superior a los tres millones de personas. La mayoría sobrevive con una economía de auto subsistencia o poco rentable, pero hay estudios indicando que, en muchas zonas, cumplen un papel como productores y abastecedores de alimentos.

Los estudios recientes de comunidades se relacionan con la nueva ruralidad en Puno (Burneo y Trelles, 2019); también exploran su relación con el Estado al ser excluidas en la toma de decisiones de las políticas públicas (Vilca, 2019). Por otro lado, desde una perspectiva histórica se estudia la resistencia de las comunidades a la reforma agraria de 1969 y el fracaso de las cooperativas en la costa (Mayer, 2017), o estudios específicos en una región como Ayacucho (Urrutia et al., 2020). Asimismo, se realizaron estudios para comprender mejor las estrategias de diversificación de los ingresos de las familias rurales, en un contexto de cambio climático y de ampliación de las redes de parentesco (Ponce, 2018) observando que los ingresos no agrícolas de dichas familias, se habrían incrementado hasta casi un 50 %.

Urrutia, Remy y Burneo (2019) analizan las comunidades campesinas y nativas en el contexto del neoliberalismo haciendo una breve revisión histórica de los orígenes de las comunidades campesinas y sus formas de organización y sobrevivencia recuperando el clásico concepto llamado “efecto comunidad” (Gonzales, 1994), según el cual las

comunidades campesinas disponen de bienes como tierras, pastos, y ganad) que les permite sobrevivir, y por ello deben actuar de manera colectiva.

La revisión bibliográfica sugiere las siguientes preguntas: en los procesos de manejo y distribución de la tierra en las comunidades ¿Existe un mercado de tierras, es decir, un mecanismo de compra, venta, alquiler, traspaso, etc? ¿Qué factores motivan dicho mercado y cuales lo retrasan o limitan? ¿De qué manera se ha fragmentado la tenencia de la tierra por las herencias sucesivas entre las familias? ¿Cómo se manejan los conflictos internos y externos en las comunidades por el acceso a los usos del agua?

El acceso a los servicios básicos rurales

En los estudios sobre el desarrollo rural no es frecuente encontrar publicaciones en las que los temas productivos se presenten junto con los temas del acceso a los servicios básicos de agua, salud, educación, energía. En ese sentido, el reciente estudio de Trivelli y Gil (2020) sobre la juventud rural destaca aspectos acerca de sus oportunidades de desarrollo social en relación al acceso a una infraestructura de servicios básicos; a su vez, en el SEPIA XVII (2018) se realizaron análisis de las desigualdades en la ruralidad, (Burneo, 2018), con referencias a indicadores como la educación y el saneamiento que habrían incrementado sus coberturas. Sin embargo, los servicios no son de calidad y las coberturas de agua potable no son sostenibles. Asimismo, hay estudios que ligan el acceso al agua con la salud (Venero, Venero y Sotelo, 2016) y el acceso para las familias rurales (CAF-Agua Limpia, 2020); en la misma línea, un interesante estudio de caso en Pasco analiza la compleja relación de las instituciones públicas con las comunidades y la provisión de servicios (Aguilar, 2020).

Sin embargo, se debe advertir que en la ruralidad las estrategias de intervención se deben diferenciar según el tamaño de la población y el territorio de residencia (población rural concentrada, dispersa, pequeñas localidades y capitales distritales con menos de dos mil

habitantes). De otro lado, Mejía et al. (2016) revisan los servicios de agua y saneamiento en varios países de América Latina, destacando las características de la nueva ruralidad en el Perú; de esta manera, sugieren adoptar políticas de asistencia técnica post proyecto y promover la asociatividad de los operadores rurales para ganar economías de escala en la operación de los servicios. Surgen así las siguientes preguntas: ¿Por qué el Estado invierte miles de millones de soles anuales en infraestructura de saneamiento rural si luego la abandona esperando que las comunidades la administren con trabajo gratuito? ¿Qué requisitos o condiciones se necesitan para implementar proyectos integrales de agua potable y agua de riego? Si la gestión de los servicios a cargo de las JASS individuales ha demostrado sus límites ¿Qué aspectos económicos, técnicos y sociales se deben considerar para adoptar nuevos modelos de gestión comunitaria de esos servicios?

Reforma agraria y propiedad de la tierra

En una evaluación por los cincuenta años de la reforma agraria (RA), la investigación de Espinoza, et al. 2020 retoma un tema que estuvo muy presente durante la primera década los años setenta, pero que luego ya no tuvo la misma atención: la propiedad de la tierra y sus efectos sobre el desarrollo rural. Los autores revisan las características de la reforma agraria y sus límites a partir de un nuevo conocimiento de la estructura de la propiedad de la tierra. Una de sus conclusiones es que, tres décadas después, los distritos que fueron afectados por la RA presentaban los menores índices de desarrollo humano; esto debido a que la RA habría desincentivado la migración, reducido el capital humano, fomentando economías menos diversificadas y más rurales. (Espinoza et al., 2020). Dicho estudio se complementa con la reedición del estudio antropológico de Mayer (2017), donde destacan los testimonios de sus distintos actores, principalmente líderes campesinos, ex terratenientes y funcionarios del Estado, demostrando las distancias sociales que predominaban en el territorio rural.

Por su parte, Diez y Burneo (2020), abordan el tema de la propiedad de la tierra analizando el modelo asociativo comunal que intentaba imponer la dictadura de Juan Velasco. Para ello revisan la experiencia en Junín y Puno, y el proceso en la desarticulación del modelo asociativo impuesto, observando que, al final, las comunidades se distribuyeron las tierras en base a sus costumbres tradicionales. Asimismo, Palacios y Huamán (2020) proponen un análisis comparativo de la transformación de la estructura agraria, que era promovida por la reforma agraria mediante lo que denominan “la vía estatal” (es decir, donde el Estado impone un modelo asociativo) versus las comunidades campesinas, tomando como caso de estudio dos comunidades del Valle del Chira en Piura. De otro lado, Mesclier (2020) hace un sugerente análisis de los efectos de la reforma agraria en la democratización del país, tema que fue resaltado por varios autores desde la perspectiva política.

En este caso surgen las siguientes preguntas: ¿Se puede establecer alguna tipología sobre el tamaño de la propiedad de la tierra, indicando el número de hectáreas mínimas que necesitaría disponer una familia campesina para salir de la pobreza según los distintos territorios rurales? El modelo de reforma agraria, impuesto por la dictadura militar en 1968, a pesar que elimina la servidumbre agraria, expropia a la oligarquía agraria las bases de su poder político y elimina el gamonalismo tradicional ¿Estaba condenado al fracaso o tenía alternativas para su éxito?

Temas transversales

En este acápite se resumen algunos estudios que tratan temas transversales en el desarrollo rural, en la medida que no dependen de uno o dos factores para su desempeño, sino que necesitan de un enfoque holístico, involucrando un conjunto de actores y estrategias con el fin de alcanzar los objetivos que se propongan. Se han identificado los siguientes: i) la seguridad alimentaria; ii) el enfoque de género y iii) la juventud rural

a) La seguridad alimentaria. Es un concepto definido por las Naciones Unidas, según el cual todas las personas deben tener acceso a alimentos nutritivos para de esa manera prevenir la inseguridad alimentaria definida por el hambre, la subalimentación, la desnutrición y los hábitos de consumo no saludables; por tanto, es un concepto transversal en el desarrollo rural. Para lograr sus objetivos requiere de un conjunto de factores económicos, productivos u organizativos en un determinado territorio. El más reciente informe sobre el tema es de Remy (2021), quien indica que el eje de una política de seguridad alimentaria deberá tener al pequeño productor familiar como el actor principal en el marco de una cadena de decisiones y arreglos institucionales en distintos niveles, en un determinado territorio rural; implicará, además, responder a subtemas específicos tales como identificar los factores que determinan el costo de los alimentos nutritivos; vigilar que la producción y el consumo de alimentos contribuyan a la sostenibilidad del medio ambiente; reconocer que no existe una solución universal y que los tomadores de decisiones tendrán que evaluar los obstáculos específicos de cada contexto (Remy, 2021).

Sin embargo, muchas de las medidas sugeridas para una nueva política de seguridad alimentaria como asistencia técnica, créditos, entre otros, ya se han venido realizando. Lo novedoso es la propuesta de intervención con un énfasis multisectorial y con un enfoque territorial, donde el desafío será implementar estrategias para sacar de la pobreza a las familias y productores agrarios que tienen menos de dos hectáreas de tierras y menos de diez cabezas de ganado.

b) El enfoque de género. Se observa que la inclusión transversal del enfoque de género no habría tenido muchos avances en la última década, al menos en los términos sugeridos por Anderson y León (2006), quienes proponían una revisión de la metodología para recoger la información, la cual permita visibilizar el papel de las mujeres en la

reproducción económica y social. Aunque se han producido ensayos y estudios específicos con algunos temas.

Por ejemplo, La Riva y Castillo (2019) exploran las dificultades de las mujeres respecto a los varones en los procesos productivos, abordan así un tema del que se conoce muy poco referido a la toma de decisiones en el hogar campesino sobre cómo, dónde y cuándo sembrar o cómo se decide el trabajo familiar. Sin embargo, cabe resaltar un aspecto que las mismas autoras mencionan: que los cultivos en la sierra se deciden en un entorno muy precario y se ejecutan por pautas culturales y tradiciones. De allí que una de sus recomendaciones es relevar la importancia de los registros y recolección de información desde las entidades oficiales, a fin de disponer de una data para hacer visibles los factores que intervienen en la toma de decisiones sobre los cultivos.

De otro lado, Pesantes, Cárdenas y Lema (2019) abordan un tema que casi nunca es tratado: la participación de las mujeres indígenas en la ciencia y la educación superior (solo un 3% de las mujeres indígenas concluyen los estudios superiores). El estudio se realizó en dos universidades de Iquitos, analizando las condiciones de ingreso, permanencia, los límites institucionales y prácticas discriminatorias. Donde, finalmente, sugieren políticas públicas para fortalecer el enfoque de género en la educación nacional.

Las preguntas que se derivan serían las siguientes: ¿De qué manera el enfoque de género, especialmente el papel de las mujeres en los territorios rurales se complementa, o no, con las tradiciones y la cultura campesina? Además, ¿Hasta qué punto una política pública que promueve el enfoque de género puede ser independiente de los factores estructurales que condicionan la reproducción social de las comunidades como la propiedad de la tierra, decisiones sobre los cultivos o acuerdos sobre la migración definitiva, entre otros?

c) La juventud rural. En la lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina, a pesar de que se han producido avances en algunos países, persiste la desigualdad; de allí que RIMISP (2020) promueve el estudio sobre la desigualdad. Por ello, uno de sus informes se enfoca en la juventud rural y el territorio, presentando una visión de la desigualdad territorial y sus desafíos, contrastados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2030 (ODS) de las Naciones Unidas. Tras el análisis de cinco países, el informe concluye que el Perú presentaba las mayores brechas para lograr los ODS.

A su vez, Trivelli y Gil (2021), en un estudio sobre la juventud rural, analizan los cambios sociales y económicos ocurridos en las dos últimas décadas. Consideran que la juventud rural es un “colectivo múltiple y diverso”, cuya reproducción social está influenciada por factores estructurales como el acceso a servicios de luz, agua y saneamiento, telecomunicaciones, así como por sus posibilidades de migración a la ciudad y el uso de su “capital social”.

La principal ocupación de los jóvenes es agropecuaria, pero tendrían un gran potencial para contribuir en transformar el territorio rural, dado que las aspiraciones de muchos de ellos es ingresar a la educación superior o técnica para luego volver a sus comunidades “como portadores del cambio”, e incluso, en muchos, casos desplazar a los antiguos representantes del poder local. El papel de la educación también es enfatizado por Asensio (2021). De esta manera, éstas son las preguntas que se derivan de los estudios: ¿De qué manera el enfoque generacional se complementa, o no, con el enfoque territorial, para promover el desarrollo rural? ¿El logro de los ODS2030, tendrían metas o indicadores específicos, o no, según grupos etarios, en los territorios rurales?

Nuevos enfoques de la ruralidad: el paisaje rural y la nueva ruralidad

En los estudios sobre la ruralidad, diversos autores sugieren adoptar otros enfoques o paradigmas para comprender los nuevos desafíos del desarrollo rural. Bravo (2018) analiza los procesos rurales desde la óptica del paisaje rural; desde temas como las políticas y prácticas en los usos de la tierra, su relación con el manejo de los recursos naturales, entre ellos el agua. Sin embargo, siendo este un tema de interés para apoyar el área rural, constata que las políticas públicas han dado respuestas limitadas.

Burneo (2018), retoma la Nueva Ruralidad como un concepto multifuncional (no solo agropecuario), considerando que expresa de mejor manera los cambios y las relaciones entre el campo y la ciudad. Señala que se deberá revisar el tradicional concepto de lo rural, dado el conjunto de cambios ocurridos, especialmente con la era del neoliberalismo, expresados en nuevas reglas de juego para la economía y el manejo de los recursos naturales. El enfoque territorial incluye otros elementos, además de los económicos, pero no serían suficientes para abarcar los procesos de cambios observados en los territorios rurales, por ello sugiere trabajar más el concepto de nueva ruralidad.

Las nuevas miradas sobre los cambios en la ruralidad, también se analizaron en el SEPIA XVIII (2020), desde la gobernanza y el ejercicio del poder del Estado, en los territorios rurales. Muñoz (2020) hizo un balance de las políticas públicas 2003- 2019 discutiendo los efectos políticos e institucionales de la descentralización en el área rural, en un contexto donde hubo un incremento de los ingresos fiscales y, al mismo tiempo, prevalecía la debilidad del Estado, ya que en determinadas zonas rurales se instalaban grandes empresas agroindustriales y mineras. Su conclusión es que se deben seguir las recomendaciones de la OECD (Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico), indicando que se necesita una planificación vinculante desde el Estado y un Plan de inversiones articuladas que respondan a la demanda de los actores locales.

Percepciones de los expertos sobre el desarrollo rural en el Perú

Se entrevistó a siete profesionales con experiencia en la investigación académica y la implementación de iniciativas sobre determinados aspectos del desarrollo rural que identificaron lecciones aprendidas y sugerencias de algunos temas para el siguiente quinquenio. Los entrevistados fueron: Efraín Gonzales de O. Carolina Trivelli, Alberto Zúñiga, Francisco Soto Hoyos, Oscar Pastor Paredes, Walter Campos, y Roger Agüero. En las entrevistas se abordaron temas enfocados en: i) Las características del desarrollo rural; ii) Las políticas públicas adoptadas, iii) Recomendaciones para el nuevo quinquenio. La mayoría de los entrevistados hicieron referencia al cierre de un ciclo, de los aspectos que se ha venido discutiendo y ejecutando sobre el desarrollo agrario, así como al inicio de una nueva etapa con nuevas oportunidades para la investigación académica y la elaboración de políticas públicas; al mismo tiempo, comenzar la construcción de un paradigma que responda a las preguntas y a los nuevos desafíos que enfrenta la ruralidad en el país.

Los temas sugeridos para la Agenda 2021-2026.

Se sugieren ocho temas para la investigación sobre el desarrollo rural, retomando varios de los temas del quinquenio pasado con algunas nuevas preguntas.

1) Construir un Sistema Nacional de Planificación: ¿El desarrollo rural debe estar articulado a un sistema nacional de planificación de mediano plazo? ¿Qué oportunidades existen para comenzar a construir un sistema nacional de planificación vinculante?

2) La pobreza rural y un salto cualitativo en su reducción: ¿Qué se necesita para que una familia y una comunidad dejen de ser pobres? ¿Cuántas de esas familias no están en capacidad de salir de la pobreza, si no se les asegura un ingreso, equivalente a un salario mínimo mensual?

3) Asociatividad, como estrategia de sobrevivencia y desarrollo: ¿Cuáles son los límites que le impone el mercado a la asociatividad en la lucha contra la pobreza campesina? ¿Qué mecanismos de política pública se deberían adoptar para incorporar la asociatividad en la promoción del desarrollo rural? ¿En qué sectores o territorios rurales la asociatividad puede contribuir en mejorar el acceso a los servicios básicos?

4) Priorizar estudios e intervención pública con enfoque multisectorial: ¿En el marco institucional actual, es posible ejecutar proyectos con un enfoque multisectorial? ¿Una intervención multisectorial del Estado contribuiría en construir un nuevo espacio o territorio rural? ¿Qué experiencias validadas existen de una coordinación sectorial eficiente?

5) Buscar nuevos paradigmas en agua y saneamiento rural: ¿Por qué la mayoría de los operadores de servicios rurales brindan servicios precarios desde hace más de medio siglo? ¿Por qué el Estado, luego de invertir centenares de millones de soles anuales en servicios de agua rural, espera que los operadores trabajen gratis? ¿Qué oportunidades existen para promover la asociatividad de operadores rurales y crear operadores comunitarios rurales de mayor nivel?

6) La gestión de los recursos hídricos con enfoque de cuenca: ¿Por qué el país no tiene mayores avances en la planificación, organización y gestión de los RRHH desde la cuenca? ¿Qué oportunidades existen para desarrollar e implementar planes y proyectos sobre el pago por servicios ambientales?

7) La propiedad de la tierra y la producción familiar: ¿Cuáles son las regiones y áreas territoriales donde predomina el minifundio, menor de dos Ha? ¿Qué tipo de cultivos predominan en los minifundios, y que oportunidades tienen de ser rentables?

8) Tema transversales: la equidad de género y la seguridad alimentaria ¿De qué manera el enfoque de género contribuirá en mejorar el desarrollo rural en los territorios?

¿Qué estrategias se deben promover para mejorar la productividad de la economía campesina y ligarla con la seguridad alimentaria? ¿Cuáles son los mitos o frases más comunes de los funcionarios del Estado, sobre la productividad de las familias campesinas, que se deben superar?

Conclusiones y reflexion final

1. La revisión de la literatura sobre el desarrollo rural en el último quinquenio (2016-2021) indica que el conjunto de temas abordados, en muchos casos, son los mismos de las últimas décadas. Además, se observa que en varios estudios se realizan avances y sugerencias novedosas, aportando nueva evidencia empírica o como resultado de la sistematización de experiencias y proyectos específicos. Los enfoques y tendencias se pueden resumir en cuatro grandes ejes o campo, en los que ha transitado la intervención: i) del enfoque lineal al de las heterogeneidades; ii) del enfoque sectorial al enfoque multisectorial del desarrollo rural; iii) del área rural aislada al enfoque territorial; iv) de la naturaleza como proveedora de recursos al del medio ambiente como hábitat.

2. Los temas específicos con mayor atención fueron aquellos referidos a las comunidades campesinas, la posesión y titulación de la tierra, las cadenas de valor agrícola (CVA) y la agroexportación. También lo fueron la exclusión de los pequeños productores de los mercados, la economía familiar de subsistencia, así como las estrategias de asociatividad de los productores y de las familias para acceder a los servicios. Por el contrario, los estudios sobre la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente fueron tocados en menor medida. Tampoco hubo muchos estudios en temas como el acceso a los servicios de agua y saneamiento; de allí que sea algo pendiente en el marco de los ODS 2030; lo cual es una oportunidad para promover estudios relacionados con el acceso a los servicios básicos en los territorios rurales y/o, eventualmente, promover un Grupo de Trabajo Ad-hoc.

3. Frente a los desafíos para lograr los ODS 2030 y la adopción de una agenda de investigación rural para el próximo quinquenio, se pueden enunciar preguntas para construir un nuevo paradigma de interpretación: i) ¿Por qué persiste la pobreza rural a pesar de los esfuerzos y las inversiones que realiza el Estado?; ¿tiene sentido que el Estado continúe con sus tradicionales programas de asistencia técnica agrícola sin planificación y sin rendición de cuentas ante los llamados beneficiarios. o administrados?; ¿Tiene sentido que el Estado invierta centenares de millones de soles en infraestructura rural y la abandone sin ningún tipo de apoyo ni de asistencia técnica permanente?

Introducción

Este informe es una revisión bibliográfica producida en el último quinquenio. En ella se observa una producción heterogénea de libros, ensayos y documentos sobre diversos temas del desarrollo rural ligados a los cambios sociales y políticos ocurridos en la sociedad, los cuales han modificado las características tradicionales del desarrollo rural, especialmente la relación entre el espacio rural y el espacio urbano. A partir de esa revisión se proponen o sugieren nuevos temas de investigación y nuevas políticas públicas tendientes a promover el desarrollo rural. Un subtema, además, está referido al acceso a los servicios de agua y saneamiento rurales.

En ese marco, la investigación bibliográfica proviene de distintas fuentes internacionales (CEPAL, RIMSIP, PNUD,) y nacionales (PUCP, IEP, SEPIA, GRADE), así como también la producción de literatura de distinta naturaleza que aborde uno de los servicios básicos esenciales para el bienestar de la población, como lo es el acceso al agua y saneamiento. Este servicio es constantemente instrumentalizado con fines políticos, sin mostrar una voluntad decidida por lograr un verdadero acceso universal. Esto a pesar que, en términos económicos, está demostrado que por cada dólar de inversión en los servicios de agua y saneamiento el país reditúa cinco, así como se sabe que la competitividad del país mejoraría si toda su masa laboral (del área rural y urbana) tienen acceso universal a los servicios de agua y saneamiento de calidad.²

Sin embargo, actualmente, para promover una política de desarrollo económico y social sostenible, ya no es suficiente saber que el Estado deberá cumplir con lograr las metas

² En el país, dos entidades destacan en la investigación sobre el desarrollo rural, el CIES y el SEPIA; el primero, sugiere una mayor articulación de sus resultados con las políticas públicas. El SEPIA es reconocido porque en más de tres décadas ha producido una bibliografía sobre los diferentes temas del desarrollo rural, y los temas del servicio de agua y saneamiento rural también han sido considerados, de manera tangencial.

de los ODS 2030 y garantizar el acceso a los servicios básicos de manera universal en educación, salud, agua y saneamiento, transporte y comunicaciones, entre otros, para la población rural. Ahora hay dos desafíos más para los que el Estado no tiene todavía las herramientas suficientes ni las capacidades apropiadas para abordarlas: i) el cambio climático y la conservación del medio ambiente y ii) Los efectos de la pandemia del Covid 19. El cambio climático se relaciona de manera directa con el acceso, uso y conservación de los recursos hídricos, temas para los que se dispone de abundante literatura, normas legales y marcos institucionales, aunque su aplicación y monitoreo es muy lento, precario y, muchas veces, poco efectivo; a su vez, los efectos de la pandemia del Covid 19 están pendientes de evaluación.

En este informe se manejarán algunos conceptos claves para comprender los procesos observados, estudiados y analizados en los territorios rurales: el desarrollo rural, la nueva ruralidad, y los servicios básicos de agua y saneamiento sostenibles.

i) El desarrollo rural es el desarrollo humano alcanzado en los territorios rurales, el cual apunta a lograr el bienestar de la población; cuidando al mismo tiempo el medio ambiente. Es un concepto que en el último medio siglo ha tenido diversas acepciones, y se refiere a un contexto socio-económico determinado; de allí que, con los cambios económicos, políticos y sociales producidos en las últimas décadas, según se vea más adelante, diversos autores coinciden en que en esta época se deben revisar los conceptos y los indicadores de lo que se entienda por ruralidad y sus implicancias con el desarrollo rural.

ii) La nueva ruralidad es un concepto propuesto por diversos autores para dar cuenta de los cambios sociales, económicos y políticos ocurridos en los territorios rurales a lo largo de las tres últimas décadas. Se podría asimilar en la investigación del desarrollo rural, como un nuevo paradigma, en la medida que las definiciones clásicas del aislamiento,

incomunicación y explotación de las comunidades y familias rurales, resultan hoy insuficientes para comprender las nuevas relaciones campo-ciudad, existentes en la época contemporánea.

iii) La seguridad alimentaria, es un concepto definido por las Naciones Unidas desde hace más de dos décadas. Se refiere a que todas las personas deben tener acceso a alimentos nutritivos con los que puedan disponer de una dieta saludable para de esa manera prevenir la inseguridad alimentaria (hambre, subalimentación, desnutrición y hábitos de consumo no saludables)³. Se puede decir que es un concepto transversal en el desarrollo rural, en tanto que para lograrlo se requiere de un conjunto de factores económicos, productivos y organizativos permanentes en un determinado territorio.

iv) Servicios básicos de agua y saneamiento sostenibles: es un concepto definido por las NNUU para lograr los ODS 2030 y se expresa en una “escalera” para medir el acceso a los servicios, según la cual el agua segura es aquella que está disponible en la vivienda, las 24 horas, libre de contaminación; además, que la familia dispone de un sistema seguro para el manejo de residuos.⁴ El objetivo de lograr la cobertura universal de agua y saneamiento rural, con los indicadores de los ODS30, necesitará que el país adopte un conjunto de políticas

³ “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996). <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

⁴ La escalera de NNUU tiene 4 niveles: i) Agua potable gestionada de manera segura, en la vivienda, disponible las 24 horas, sin contaminación; ii) servicio básico: cuando la fuente de acceso está a menos de 30 minutos. iii) Servicio limitado: la fuente está a más de media hora; iv) servicio No mejorado: cuando la fuente no está protegida de la contaminación; v) sin servicio: el agua que se consume es de fuente superficial, sin ninguna prevención. En cuanto al saneamiento, se considera seguro, cuando la familia dispone de una instalación propia y los residuos tienen una disposición final, segura (las letrinas se consideran como un servicio No mejorado). Fuente: WASH en la Agenda 2030. Nuevos indicadores a nivel mundial para agua para consumo, saneamiento e higiene. WHO - UNICEF - JMP? <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2018/01/WASH-en-la-Agenda-2030.pdf>

públicas complementarias en donde asegurar la gestión de los servicios rurales sea el factor central.

En el contexto global marcado por alcanzar los ODS2030, en el Perú se realizan un conjunto de actividades de investigación académica y aplicada a temas específicos, los cuales producen un conocimiento validado que puede ser tomado en cuenta para el diseño e implementación de nuevas políticas públicas; incluso cuando el espacio entre academia y Estado presenta muchos vacíos y distancias, más aún si se considera que uno de los principios de la investigación social es proponer las preguntas difíciles, cuestionar las “verdades permanentes”, y adoptar nuevos paradigmas explicativos de los nuevos procesos sociales.

1. Balance de las Investigaciones Realizadas Sobre Desarrollo Rural en el Perú 2016-2021

1.1. El Desarrollo Rural y sus Desafíos

El desarrollo rural (DR) es un concepto y al mismo tiempo un enfoque acerca de la comprensión y visión del área rural frente al área urbana, el cual puede tener diversos contenidos en determinados ciclos, periodos o etapas del desarrollo económico y social del país. De allí que, frente a los enfoques clásicos sobre el desarrollo rural, sea definido como lo opuesto a la modernidad urbana, donde las familias viven en la pobreza, dependientes de la actividad agrícola, con grupos resistentes al cambio. De esta manera, se está construyendo un nuevo “paradigma” desde instituciones como la CEPAL y el RIMISP, quienes en las últimas décadas vienen trabajando los principales temas del desarrollo rural alrededor del “enfoque territorial” (Fernandez et al., 2019).

El desarrollo rural, en términos generales, es entendido como el desarrollo humano con un bienestar de la población. En el último medio siglo ha tenido diversas acepciones dependiendo del contexto social determinado; de allí que, con los cambios económicos,

políticos y sociales producidos en las últimas décadas, diversos autores coinciden en que se deben revisar los conceptos y los indicadores de lo que se entienda por desarrollo rural. Se necesita un “nuevo paraguas teórico” (Fernandez, 2019), redefinir “lo rural” (SEPIA, 2020), comprender lo que significa la “nueva ruralidad” (Burneo, 2018) y, al mismo tiempo, conocer mejor el desempeño del Estado y la implementación de las políticas públicas, orientadas a mejorar el desarrollo rural. (Muñoz, 2020).

En la definición de los marcos conceptuales para comprender el desarrollo rural, convergen distintos enfoques, desde los tradicionales estudios sobre la economía y estructura agraria, otros sobre los actores sociales y políticos, así como la provisión de los servicios básicos para la reproducción familiar. A su vez, en el último quinquenio, el desarrollo rural en el Perú ha sido impactado por tres factores extraordinarios: i) la inestabilidad política en el gobierno nacional: ii) la pandemia del coronavirus y iii) la agudización de los efectos del cambio climático. Son tres eventos que han afectado las condiciones de vida y las estrategias de reproducción de las familias rurales. El desafío será no solo abordar los antiguos y nuevos temas para del desarrollo rural, sino construir nuevos contenidos acerca de la ética y la sostenibilidad del desarrollo al mismo tiempo, los cuales, para las principales agencias de cooperación internacional, deberán enfocarse en el bienestar de las familias. (PNUD, RIMISP, FIDA)

El PNUD (2019) enfatiza el desarrollo centrado en el ser humano, siguiendo su consigna expresada en los ODS 2030 de que nadie se quede atrás, centrando la lucha contra la pobreza y la desigualdad orientada a lograr el desarrollo individual y colectivo. Para ello sugiere superar el tradicional enfoque de la pobreza monetaria y adoptar un enfoque multidimensional en el estudio de los territorios. En ese sentido, se realizó un estudio territorial de la desigualdad en el Perú, tomando como base la información distrital,

encontrando brechas abismales entre los distritos más desarrollados y los más pobres, esto es entre lo urbano y lo rural⁵. Asimismo, indicaban que, en la producción, los distritos con mayor especialización agropecuaria, enfocada en la agricultura de subsistencia, siempre son los que tienen un menor índice de desarrollo humano. Finalmente sostiene que los servicios básicos que provee el Estado no se traducen en lo inmediato en desarrollo rural; de allí que, además de la infraestructura, las inversiones se deben enfocar en garantizar la sostenibilidad de los servicios, los que deberán durar más de tres décadas.

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), hasta antes de la Covid 19, indicaba que la economía del Perú tenía una recuperación económica, una disminución de la pobreza y una leve reducción de la desigualdad, pero la pobreza rural seguía siendo alta. Asimismo, la inseguridad alimentaria era crónica en las regiones rurales, donde muchos pequeños agricultores producen alimentos básicos a nivel de subsistencia, principalmente en las regiones del sur del país (FIDA 2018). De allí que el FIDA considera que el desarrollo rural es obstaculizado por: i) los limitados vínculos de los productos rurales con los mercados; ii) la fragmentación de la propiedad, la escasa cooperación entre los productores, la debilidad organizacional, la dispersión geográfica, la vulnerabilidad a los eventos externos; iii) un acceso limitado a los servicios y las innovaciones financieras; iv) la falta de bienes y servicios públicos (electrificación, caminos rurales, carreteras telecomunicaciones y v) la falta de instituciones idóneas a nivel nacional, regional y local.

Para abordar esos problemas, el FIDA adopta una estrategia de asistencia y apoyo financiero enfocada en los pequeños agricultores de las tierras altas. Mediante un Plan de

⁵ Por ejemplo, en el logro educativo, la distancia es de 1 a 7 entre el más avanzado y el más bajo (La Molina y Uchuraccay), pero en el ingreso monetario la brecha era espectacular, de 1 a 40, (Distrito de Lince, vs Achoya, en Puno) (PNUD 2019)

actividades orientadas a mejorar la propiedad y los recursos de los pequeños agricultores, la concesión de títulos de propiedad, mejorar el acceso a los servicios financieros, aumentar la capacidad local para contratar servicios y promover los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas para ampliar sus actividades no agrícolas, y respaldando a los agricultores a crear empresas agrícolas en las localidades pequeñas y medianas.⁶

Cabe indicar que, en el análisis del desarrollo rural, se debe considerar las variables demográficas, las que en el último quinquenio muestran una tendencia decreciente, frente al total de la población: el año 2009 la población rural era un 24%, el 2019 baja a un 21% y en el 2021 el INEI estima que es de un 18.5% (INEI, 2021). A su vez, el bienestar de las familias, en la última década presenta indicadores con grandes brechas frente al área urbana, con un desempeño y calidad bastante rezagados. Por ejemplo, según el cuadro 1 en las condiciones de la vivienda de las familias rurales y su acceso a servicios básicos como el agua y saneamiento o la educación.

| Cuadro 1 | | |
|---|-------------|--------------|
| <i>Perú: algunos indicadores de los servicios rurales</i> | | |
| Indicador | 2009 | 2019 |
| Población total nacional | 28.220.764 | 31.237.385 |
| Población total rural | 6.600.869 | 6.606.909 |
| % población rural | 24.0 | 21.0 |
| Vivienda | | |
| Total de viviendas | 2.556.668 | 2.272.404(a) |
| Viviendas con personas presentes | 1.855.985 | 1.814.887(a) |
| % de viviendas con piso de tierra | 76.5 | 67.2 |
| Con acceso a la red de agua | 36.4 | 72.0 |
| Consumo de agua sin cloro | 94.6 | 97.5 |

⁶ Además de la concesión de créditos financieros, el FIDA dispone de un sistema de premios a la innovación y la conservación del conocimiento tradicional en el Perú; con recursos asignados mediante concursos públicos para gestionar los activos naturales, así como cuentas de ahorro para las mujeres rurales y transferencias directas de dinero a los participantes en los proyectos y así contraten asesores técnicos. (FIDA 2018)

| | | |
|--|-------|-------|
| Viviendas con letrinas | 53.3% | 55.6% |
| Viviendas sin servicios de saneamiento | 31.9% | 23.3% |
| Viviendas con electricidad desde la red % | 55.1% | 83.5 |
| Educación | | |
| Tasa de asistencia a la secundaria(12-16 años) | 65% | 79.3 |
| Años promedio de estudios logrados(mayores de 15 años) | 7.0 | 7.8 |
| Años promedio de estudios de mujeres | 6.6 | 7.3 |

Fuente: INEI. Compendio Estadístico 2010.

A esas precarias condiciones de vida, corresponden los niveles de pobreza y extrema pobreza más altos,⁷ llegando a más de un 62 % en el área rural, en donde la obtención de los ingresos de las familias campesinas se derivan de actividades productivas principalmente de la agricultura y ganadería, con muy bajos niveles de productividad que los mantiene casi al nivel de la sobrevivencia. Estos indicadores, como se verá a continuación, han sido analizados por la literatura académica en el último quinquenio utilizando distintas perspectivas o enfoques, aunque las conclusiones son casi siempre las mismas: la población rural es la más pobre y las políticas públicas deberían priorizar su desarrollo.

La investigación sobre el desarrollo agrario en el último quinquenio se ha enfocado en los siguientes temas: economía y pobreza rural, el manejo de los recursos hídricos, las comunidades campesinas y nativas, el acceso a los servicios básicos, la reforma agraria y la propiedad de la tierra, nuevos enfoques sobre la ruralidad, y temas transversales (la seguridad alimentaria, la juventud rural y el enfoque de género).

⁷ Según el Instituto Peruano de Economía, IPE, el año 2020 había en el Perú 6.4 millones de habitantes (20.5%) en pobreza monetaria (hogares que gastaban menos de 344 soles mensuales), pero, si se aplicaba el enfoque multidimensional (salud, alimentos, educación, servicios básicos, y posesión de bienes) la pobreza urbana en el Perú sería de 42%; y la pobreza rural sería de un 62.8%. <https://www.ipe.org.pe/portal/regiones-mas-pobres/>

1.2. La Economía, la Producción y la Pobreza Rural

En los estudios sobre el desarrollo económico del área rural, se menciona con frecuencia el gran crecimiento económico registrado en la última década en determinadas áreas o territorios rurales ligados con la agroexportación; al mismo tiempo, sin embargo, también se mencionan los contrastes observados frente a la persistencia de la pobreza en el mundo rural.

En el tema de la producción y productividad, se observan diversos subtemas de interés relacionados con las condiciones de la producción agropecuaria y las oportunidades para apoyar a los pequeños agricultores. Por ejemplo, Zegarra (2019) evalúa el boom agroexportador desde la óptica de las empresas y los productos de agroexportación, analizando los factores que intervienen en la salida o continuidad de productos y empresas dedicadas a estas actividades. Al respecto, indica que dicho sector creció a un 14% anual con un valor de 4,800 millones de dólares, pero advierte que se tiene poco conocimiento de la dinámica microeconómica y los elementos que están detrás de los valores agregados con los que se presentan los resultados. Todo ello en un contexto donde la agroexportación está concentrada en pocas empresas y los procesos productivos se realizan en determinados valles de la costa (Piura, Lambayeque, La Libertad, Ica), los que, a su vez, recibieron la mayor inversión pública para mejorar la irrigación de tierras. En ese marco, Zegarra sugiere que para explicar el boom agroexportador se deberá reconocer la heterogeneidad de ese subsector, dado que existen empresas de distintos tamaños, distintas capacidades y diferentes niveles tecnológicos.

Por su parte, Del Pozo (2019) analiza la relación entre el uso del riego y la baja productividad de los productores agrícolas. Usando metodologías econométricas, propone un acercamiento empírico al conocimiento de esa relación entre riego y producción. Así pues,

señala que la producción bajo sistemas de riego se concentra en la costa y un poco menos en la selva, mientras que la sierra se caracteriza por mantener sistemas tradicionales de cultivos, con el uso de un menor riego y una baja producción, de allí que en la sierra existan 2.5 millones de hectareas bajo una agricultura de secano, principalmente. Al no disponer de sistemas de riego apropiados, los pequeños productores practican un uso ineficiente del agua, expresado en excesiva escorrentía, uso de prácticas tradicionales de riego y bajo uso de las tecnologías para un uso eficiente del agua. El resultado es que la agricultura familiar tiene una baja productividad.

En cuanto a las recomendaciones para las políticas públicas sectoriales señala que el gobierno, mediante el Fondo mi Riego del Programa Sierra azul, ha reportado mejoras en la producción de algunos productos como maíz, la cebada o el trigo, pero no se ha expresado en mejorar la rentabilidad y los ingresos de los pequeños productores, de allí que sugiere mejorar el diseño de los programas del gobierno, especialmente los del MINAGRI, destinando recursos para mejorar y mantener la infraestructura de riego en la sierra.

Los textos sobre economía en el área rural se han enfocado en temas como el boom de la agroexportación con estudios sobre sus impactos en productos específicos como la palma aceitera en la Amazonia (Huamán y Palacios, 2018; Fort y Borasino, 2016)⁸ y el exhaustivo trabajo de Paredes y Fort (2018), sobre el boom agroexportador y sus efectos sobre los pequeños productores, quienes usan el concepto de cadenas de valor para revisar la abundante bibliografía producida sobre el tema en las últimas décadas. Se destaca el rol que cumplió el Estado en dicho proceso, mediante la creación de un marco legal favorable a las

⁸ En el texto de Fort y Borasino (editores) se analizan las limitaciones del Estado para definir políticas y estrategias claras sobre dicho cultivo. Se abordan los orígenes del cultivo de la palma (Borasino), su relación con la regulación ambiental (J.L. Dammert); los arreglos institucionales en la cadena de valor de la palma (Zegarra y Vargas); y se sugieren modelos de áreas potenciales para incentivar los cultivos (Glave y Vergara).

inversiones (drawback, retorno de aranceles de exportaciones de insumos y mediante las inversiones en infraestructura, flexibilización laboral; asimismo, revisan las condiciones que favorecerían la inclusión de los pequeños productores en esas cadenas de valor agrícola (CVA).

De otro lado, están Aldana et al. (2018), donde presentan un análisis de las distintas estrategias del Estado para superar la pobreza, tales como una intervención directa, la creación de mercados laborales y distribución del canon minero. A su vez, sobre las condiciones de la pobreza estructural del área rural, Trivelli y Gil (2021) realizaron estudios sobre las ocupaciones y las aspiraciones de los jóvenes rurales, analizando para ello los cambios ocurridos en el espacio territorial rural, en donde algunos servicios básicos habrían tenido una relativa mejora, como por ejemplo la ampliación de la cobertura escolar, la cobertura de los servicios de salud. Sin embargo, destacan que el Estado debería brindar tales servicios a la ruralidad, ampliando su cobertura y mejorando la calidad en educación, salud y otros servicios.⁹Más adelante, se retomara este interesante tema sobre la juventud rural y sus expectativas de desarrollo.

Mientras tanto, cabe recordar que algunos estudios ya han demostrado que si a los pequeños productores se les mejora el acceso a los activos públicos, como la electrificación, los caminos rurales, el agua y saneamiento, la salud y educación, podrían incrementar en promedio un 34% en sus ingresos no-salariales (Escobal y Valdivia, 2004), y más recientemente, se ha estimado que si se les brinda un paquete de servicios agropecuarios tales

⁹ Trivelli y Gil (2021) reúnen cinco textos que analizan la situación de los jóvenes rurales usando los datos del Censo del año 2017 (Urrutia y Trivelli; las oportunidades en la agricultura y el mercado laboral para los jóvenes (Urrutia C y Trivelli); se analizan las aspiraciones de los jóvenes y sus expectativas de futuro (Urrutia Adriana y Trivelli);la participación de los jóvenes en los mecanismos de toma de decisiones(Trivelli y Morel); y un ensayo sobre las rutas de inclusión económica de los jóvenes rurales en países de Latinoamérica (Asensio)

como insumos o asistencia técnica; al mismo tiempo se articulan con la red de telefonía móvil, sus ingresos podrían subir en un 67 % (Trivelli y Zegarra, 2018); de allí la importancia de conocer mejor las diferencias de la pobreza según los territorios rurales, dado que no todos los productores están en las mismas condiciones ni tienen las mismas capacidades para aprovechar las ventajas de los mencionados activos públicos. Desde el enfoque territorial, se ha demostrado que hay distritos cuyo Índice de Desarrollo Humano es tan bajo que las familias solo sobreviven en su pobreza, localizadas principalmente en la sierra rural. Las preguntas serían:

- ¿Hasta qué punto se puede complementar el modelo de la agroexportación que predominó en la agricultura con el desarrollo de los pequeños productores?; ¿pueden ser complementarios ambos modelos de acumulación? Dicho en otros términos ¿De qué manera se pueden articular estrategias de desarrollo rural que involucren a los actores privados, los actores comunitarios y el Estado en determinados territorios rurales?
- ¿Cuáles son los factores determinantes o de mayor incidencia para que la pobreza rural se mantenga, a pesar de los cambios económicos y sociales que sucedieron en estas dos últimas décadas?
- ¿Qué evaluaciones se podrían realizar para conocer mejor el impacto o las limitaciones de las políticas públicas que se implementaron para disminuir la pobreza rural?
- ¿Por qué, desde el Estado, las iniciativas, proyectos y programas de inversión pública han obtenido resultados muy heterogéneos o de menor incidencia, en la lucha contra la pobreza rural?

1.3. Manejo de los Recursos Hídricos y de los Bosques.

El manejo sostenible de los recursos hídricos es uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS 2030), sobre el cual se ha producido una amplia literatura. La OCDE-CEPAL (2017) elaboró un informe sobre el Perú en base al Plan Nacional de Recursos Hídricos 2015-2033, indicando que la mayor demanda y uso de los recursos hídricos proviene de la agricultura (87%). Además, analiza los factores de contaminación del agua como aguas residuales domésticas no tratadas, aguas industriales y de la minería no tratadas, uso de agroquímicos en la agricultura, así como los riesgos en las fuentes del agua y la sobreexplotación de los acuíferos, indicando que para el año 2035 se plantean un conjunto de metas como pasar del 2% al 24% el uso de riesgo tecnificado, establecer la gestión multisectorial integrada de las cuencas y promover la participación activa de los usuarios en la planificación y toma de decisiones mediante el Consejo de Cuencas de Recursos Hídricos, entre otros aspectos.

El cambio climático anuncia un contexto de escasez hídrica, no solo para la agricultura sino también para el consumo humano, algo que en determinados territorios será más agudo; por ejemplo, los observados en Ica, donde los estudios realizados por Zegarra (2018) y Gonzales (2018), analizan los usos del agua para los cultivos de agroexportación y los efectos dramáticos que tales usos tienen sobre el acuífero. Gonzales analiza el caso de las galerías filtrantes en un distrito, así como los de Muñoz y Zúñiga (2018), quienes también destacan la sobreexplotación de los acuíferos de Ica por determinadas empresas agroexportadoras. A su vez, la demanda por acceso al agua genera conflictos entre los distintos actores locales y regionales, tema analizado por Ore y Muñoz (2018) enfocado en el conflicto entre los gobiernos regionales de Huancavelica y de Ica, describiendo los procesos de diálogo y tensiones que surgen en el acceso a un recurso escaso. De igual manera,

Salazar (2017) resume las lecciones aprendidas de ese conflicto. Por su lado Zegarra (2018), en su estudio sobre el manejo del recurso hídrico en la región de Ica, indica que la agroexportación estaría afectando los acuíferos subterráneos y disminuyendo el acceso al agua para consumo humano en los centros poblados rurales, por lo cual sugiere algunas medidas de políticas tales como retirar a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) del MINAGRI y fortalecer sus capacidades como ente rector autónomo; fortalecer la participación de los actores locales de un determinado territorio o generar un impuesto adicional a la extracción del agua cuando genera externalidades negativas, entre otras.

En el tema de conservación de bosques, Glave y Borasino (2019) hacen una revisión de la política forestal en la amazonia peruana a partir del concepto de gobernanza forestal. Para ello analizan el papel de los distintos actores que intervienen: el Estado, con una amplia revisión del marco legal e institucional; los pequeños y medianos madereros, y las comunidades indígenas. La propuesta de la gobernanza forestal está más allá de solo el manejo de los recursos forestales, con una visión más amplia que incluye aspectos sociales e institucionales para el manejo de los bosques de manera sostenible. Un acercamiento interesante es tratar de identificar la forma en que la aplicación del enfoque de género ayudaría a mejorar la sostenibilidad forestal.

Por su parte, Orihuela y Pérez (2019) destacan que la deforestación es una de las principales amenazas para los bosques amazónicos, incluso cuando desde hace varias décadas en los distintos países se adoptan estrategias de conservación de los bosques y de la biodiversidad. Se estima que, en el Perú, un 25% de los bosques amazónicos están bajo un régimen de conservación, aunque pareciera que dicha estrategia tiene éxitos relativos,

principalmente para contener o limitar las actividades extractivas¹⁰, pero sí habría mejores resultados en favorecer a las comunidades de indígenas y nativas, así como al desarrollo sustentable.

Los autores realizan un análisis de la deforestación amazónica en base a la metodología de crear “celdas territoriales” para analizar las Áreas Naturales Protegidas (ANP), buscando comprender la dinámica de la deforestación y la forma como terminan afectado a los hogares de las familias residentes en esas áreas. Sus conclusiones señalan que las áreas protegidas reducen en un 12% por kilómetro cuadrado la probabilidad de deforestación; y recomiendan realizar más estudios acerca de la viabilidad financiera de las áreas de conservación para mejorar el Plan Nacional del SERNANP, adoptando mecanismos para generar ingresos propios con el turismo ecológico, entre otras actividades.

1.4. Las Comunidades Campesinas y Nativas

Como se sabe, el tema de las comunidades campesinas desde hace varias décadas ha sido estudiado con enfoques económicos, sociales y políticos; relevando así sus carencias y condiciones de pobreza, especialmente las de la región de la sierra y de las familias que residen por encima de los 2,500 MSNM. Por otro lado, también se han destacado las oportunidades que tendrían para mejorar su desarrollo, con una creciente articulación a los mercados, locales y nacionales. Las comunidades campesinas son 6,682, residentes en casi todos los 24 departamentos del país. No obstante, el 72 % están concentradas en seis departamentos del centro y sur andino, en donde Puno es el de mayor concentración con 1,532 comunidades. (INEI, 2018). El área total del territorio bajo régimen comunal

¹⁰ Según las autoridades del MINAM este último año de pandemia covid19, se habría incrementado la tala ilegal y deforestación, llegando a más de 147 mil Ha. <https://gestion.pe/peru/minam-deforestacion-en-peru-habria-alcanzado-147000-hectareas-en-el-2019-noticia/>

representa el 49 % de la superficie (agrícola y no agrícola) del país; con una población superior a los tres millones de personas o un promedio de 650 mil familias.

La mayoría sobrevive con una economía de auto subsistencia o poco rentable, pero hay estudios indicando que, en muchas zonas, cumplen un papel como productores y abastecedores de alimentos y de productos pecuarios, mantienen la biodiversidad, son prestadores de servicios ambientales y transmisores de conocimientos tradicionales, por lo cual se necesita de una política multisectorial para apoyar su desarrollo. En ese sentido, se tienen estudios recientes de comunidades relacionadas con la nueva ruralidad en Puno (Burneo y Trelles, 2019); otros estudios se enfocan en el desarrollo ambiental y también en destacar la pérdida del espacio de representación que tenían las comunidades frente al Estado en las tres últimas décadas, pasando de una activa participación política a ser excluidas en la toma de decisiones de las políticas públicas regionales (Vilca, 2019)¹¹. Asimismo, se dispone de un mejor conocimiento de su ubicación y sus principales características demográficas, con el III Censo nacional de comunidades del año 2017 (INEI, 2018).

De otro lado, desde una perspectiva histórica, se ha revisado el desempeño de las comunidades campesinas frente a la reforma agraria de 1969 y la forma en que dichas instituciones resistieron o se adaptaron a los nuevos procesos derivados de esa reforma (Mayer, 2017). También existen estudios específicos de una región, como Ayacucho, (Urrutia et al., 2020), u otros estudios que buscaban comprender mejor las estrategias de diversificación de los ingresos de las familias de hogares rurales, en un contexto de cambio climático en el que las estaciones regulares son afectadas, y de ampliación de las redes de

¹¹ En Vilca (2019), se presentan estudios sobre la región de Puno, analizando los cambios ocurridos a nivel urbano y rural y el impacto de la educación y profesionalización del liderazgo regional (Vilca); la articulación de Puno con la Macro región Sur (Leyton); la gobernanza ambiental en Puno (Lanegra); las comunidades campesinas y la nueva ruralidad en Puno (Burneo y Trelles).

familiares y de parentesco, tales como el desplazamiento de familias por el terrorismo (Ponce, 2018)¹², que señalan que los ingresos no agrícolas de dichas familias se habrían incrementado hasta casi un 50%.

Urrutia, Remy y Burneo (2019), se enfocaron en analizar la situación de las comunidades campesinas y nativas en el contexto del neoliberalismo. Haciendo una breve revisión histórica de los orígenes de las comunidades campesinas y las vicisitudes que afrontaron en el último siglo; luego, tomando como base los resultados del IV censo nacional agropecuario (CENAGRO, 2012) revisan las formas de organización de comunidades campesinas y nativas con un detenimiento en el clásico concepto del llamado “efecto comunidad” (Gonzales De Olarte, 1994), según el cual las comunidades campesinas disponen de bienes (tierras, pastos y ganado) que les permite su sobrevivencia y, para ello, deben actuar de manera colectiva en su gestión, puesto que actuando de manera individual o aislada no podrían sobrevivir.

En este tema, cabe mencionar los estudios de Mayer (2017) acerca de la reforma agraria a nivel nacional con un enfoque antropológico para recuperar la memoria de los distintos actores involucrados. También están los estudios de Urrutia et al. (2020) focalizados en el departamento de Ayacucho y la reforma agraria de 1969, un tema que ha sido trabajado de manera abundante desde las distintas disciplinas sociales. Estos autores destacan el papel de las comunidades campesinas frente al modelo asociativo que intentaban imponer los militares. En el libro de Mayer (2017), la novedad es la inclusión de un capítulo adicional sobre el efecto de la reforma agraria en las haciendas azucareras, su conversión en

¹² Ponce, Carmen (2018). Revisiting the determinants of non-farm income in the Peruvian Andes in a context of intraseasonal climate variability and spatially widespread family networks. *Avance de Investigación*, 34. Lima: GRADE. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEai34.pdf>

cooperativas y una detallada descripción de las sucesivas crisis que enfrentó el cooperativismo hasta su disolución final. Tal vez, para comprender mejor ese proceso, se necesitarán más estudios sobre los inicios de la cooperativización, analizando el proceso de conversión de las ex haciendas para entender mejor qué factores llevaron a la crisis a esas empresas agrarias, cuáles fueron los eventos clave que decidieron su viabilidad, o si desde el inicio ya estaban condenadas al fracaso.

Los estudios y análisis acerca de las comunidades indígenas también son un tema permanente en la investigación agraria; y en este quinquenio ha continuado el interés en abordar distintos aspectos de sus problemas. Por ejemplo, el SEPIA XVII, organizó una mesa sobre derechos ancestrales y conservación de la naturaleza, con un análisis de los indígenas en el parque nacional del Manu (SEPIA, 2018). Por su parte, Larsen (2016) analizó la gobernanza ambiental de la amazonia y los derechos indígenas, mientras que Babb (2019), utilizando una perspectiva feminista, se ha enfocado en el estudio antropológico sobre el lugar de las mujeres andinas.

La conclusión de este acápite es que para mejorar las estrategias que promuevan el desarrollo rural, se necesita realizar estudios para conocer mejor las características de los territorios donde radican las comunidades campesinas, así como ampliar el conocimiento sobre temas tales como:

i) Los procesos de manejo y distribución de la tierra en las comunidades: ¿existe un mercado de tierras?; ¿qué factores motivan dicho mercado y cuáles lo retrasan o limitan?; ¿se mantienen las prácticas de repartir parcelas de tierras de cultivo y, cuando fallece el comunero, dichas tierras retornan a la comunidad?; ¿de qué manera se ha fragmentado la tenencia de la tierra por las herencias sucesivas entre las familias?

ii) Las comunidades con acceso a recursos minerales: ¿qué tipo de acuerdos o arreglos institucionales tratan con las empresas mineras? ¿de qué manera se toman los acuerdos comunales?

iii) Los conflictos por el agua: ¿cómo se manejan los conflictos internos y externos en las comunidades por el acceso a los usos del agua?

1.5. El Acceso a los Servicios Básicos Rurales

En los estudios sobre el desarrollo rural no es frecuente encontrar publicaciones en las que los temas productivos se presenten junto con los temas del acceso a, los servicios básicos como agua, salud, educación o energía; aunque cabe mencionar el reciente estudio de Trivelli y Gil (2020), sobre la juventud rural y sus oportunidades de desarrollo social ligado al acceso a una infraestructura de servicios básicos; así mismo, en los eventos académicos sobre el desarrollo rural, no es muy común observar mesas de trabajo compartidas, sobre el acceso a los servicios básicos; sin embargo, en el SEPIA XVII (2018), se realizaron análisis de las desigualdades e inequidades en la ruralidad, (Burneo 2018), con una exhaustiva revisión de la producción académica entre 1997-2017, sobre la desigualdad rural frente a la urbana, presentando referencias a algunos indicadores claves tales como el acceso a la educación y la cobertura de servicios como el agua y el saneamiento.

| Cuadro 2 | | | |
|---|------|------|---------|
| <i>Perú: servicios básicos en el área rural %</i> | | | |
| Año | Agua | Luz | Desagüe |
| 2005 | 29.1 | 34.6 | 6.9 |
| 2010 | 36.3 | 58.6 | 9.2 |
| 2015 | 62.5 | 77.9 | 16.5 |

Fuente: Burneo, 2018, p.373

Se observa que, en esos tres quinquenios, esos tres servicios de agua, luz y alcantarillado, según las estadísticas del INEI, habrían incrementado sus coberturas de

manera importante, de tal manera que el agua potable paso del 29 % a un 62.5 % de coberturas; sin embargo, como se verá a continuación, tales incrementos de cobertura no van ligados con la calidad del servicio. En efecto, los servicios de educación y de salud no son de calidad, y las coberturas de agua potable no son sostenibles, y el problema de la disposición sanitaria de excretas se mantiene en niveles muy bajos. Los estudios sobre los servicios de agua potable y saneamiento, han tenido un espacio menor, en el contexto de la investigación sobre el desarrollo rural; así, se dispone de estudios que ligan el acceso al agua con la salud (Venero, Venero y Sotelo, 2016), el acceso a los servicios para las familias rurales (CAF-Agua Limpia, 2020), y un interesante estudio de caso en Pasco, analizando la compleja relación de las instituciones públicas y la provisión de servicios a la población (Aguilar, 2020). De manera especial, cabe mencionar el interés de algunos gobiernos regionales por hacer un diagnóstico de los problemas en el acceso a los servicios y el diseño de planes y estrategias para atender a su población en el contexto de la epidemia Covid 19, (Zapata, 2020; Huerta, 2020)

El estudio de Venero et al. (2016), revisa la literatura sobre la importancia del acceso a servicios básicos para el bienestar y la salud de la población; describe la desigualdad en el acceso a los servicios, muy diferenciados entre el área urbana y rural, a partir de los datos de la Encuesta demográfica y de Salud Familiar, ENDES, y de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos, ENAPRES; propone una revisión rápida de los principales problemas, casi todos ya estudiados a nivel global y en el país, que afectan al saneamiento rural, y construye unas estadísticas para observar los niveles de desnutrición crónica infantil, para niños rurales menores de cinco años (28 %); que duplica la urbana, y analiza la anemia rural (44 %); problemas de la salud infantil que se pueden mejorar de manera sustantiva, proveyendo de servicios de agua y saneamiento de calidad a los hogares rurales. Sin embargo,

cabe advertir que la ruralidad tiene sus propias características, y las estrategias de intervención se deben diferenciar según el tamaño y el territorio de residencia, en población rural concentrada (de 40 a 200 viviendas juntas), población rural dispersa (menos de 40 viviendas juntas), y las pequeñas localidades, especialmente los pueblos que son sede de la capital distrital, con menos de dos mil habitantes (o menos de 500 viviendas juntas).

El estudio de Aguilar (2020) se aborda desde el enfoque de la gobernanza territorial, con el cual se analiza un proyecto para proveer servicios a la ciudad de Pasco (aproximadamente 20 mil familias), en donde el acceso a la fuente de agua , involucraba el paso por un conjunto de comunidades y centros poblados rurales, con los que las autoridades no habían concertado acuerdos previos, generando conflictos que extendieron los plazos de manera excesiva .Al final las obras se inauguraron, y al día siguiente el agua dejó de fluir. Es una lección más, ya conocida en el sector, sobre la gran importancia que tiene el diálogo y concertación con los actores locales antes de iniciar obras de infraestructura.

El informe de CAF-Agua Limpia (2020) describe la estrategia e intervención de un proyecto para recuperar y optimizar el funcionamiento de la infraestructura de sistemas ya construidos, mejorar la calidad del servicio y fortalecer la capacitación de los operadores, enfocado en 13 comunidades rurales. El proyecto fue exitoso en su implementación, aunque en varios casos usó los elementos tradicionales, tales como la mano de obra gratuita de las comunidades, para co financiar la rehabilitación de sistemas. Pero, cabe indicar que en los nuevos proyectos ya no se consideran el uso de mano de obra gratuita. El modelo de gestión es el de la JASS, pero, como se sabe, dicho modelo tiene más de cincuenta años con los mismos problemas de siempre. Mencionan la estrategia de cloración del MVCS, pero no analizan su pertinencia y efectividad, la misma que es manejada desde el nivel central y propone pasar de un 2 % al 42 % de agua clorada en menos de un quinquenio. Finalmente,

mencionan el uso del Plan de Incentivos Municipales para aumentar las coberturas sostenibles, aun cuando el PRONASAR y el MIDIS ya lo vienen ejecutando desde el año 2014.

Lo innovador hubiera sido que junto con la optimización también se hubiera implementado un modelo de gestión distinto a la JASS aislada, promoviendo la asociatividad de JASS, para crear un nuevo modelo de gestión comunitario. De otro lado, Mejía et al. (2016) en una revisión de la provisión de servicios en varios países de América Latina, destacan las características de la nueva ruralidad, y los cambios producidos en el Perú, con sugerencias para adoptar políticas que mejoren la sostenibilidad de las inversiones y los servicios rurales. Sugiere adoptar políticas de asistencia técnica por proyecto, y promover la asociatividad de los operadores rurales, para ganar economías de escala en la operación y mantenimiento de los servicios, y en proveer servicios de calidad a las familias. Las preguntas en este acápite son:

- ¿Qué factores explican las bajas coberturas, y de muy baja calidad, en el acceso a servicios de agua potable para las familias rurales?
- ¿Por qué el estado invierte miles de millones de soles anuales en infraestructura de agua y saneamiento rural, y luego la abandona, esperando que las comunidades la administren con trabajo gratuito?
- En el horizonte de escasez hídrica en la sierra y en la costa ¿Qué requisitos o condiciones se necesitan para implementar proyectos integrales de agua potable y agua de riego?
- Si la gestión de los servicios rurales a cargo de las JASS individuales ha demostrado sus límites, y en muchos casos han abandonado los sistemas de agua ¿Qué aspectos

económicos, técnicos y sociales se deben considerar para adoptar nuevos modelos de gestión comunitaria de esos servicios?

1.6. Reforma Agraria y Propiedad de la Tierra

Sobre la Reforma Agraria (RA) hay dos textos que abordan el tema de manera general, el de Mayer (2017) ya comentado, y la evaluación de los cincuenta años de la Reforma Agraria, de Espinoza, et al (2020), donde se retoma un tema que, durante la primera década de ese proceso, (los años setenta del siglo XX) estuvo muy presente, referido a la propiedad de la tierra, y sus efectos sobre el desarrollo rural, el mismo que en las décadas siguientes ya no tuvo la misma atención.¹³ Hoy, los mencionados autores proponen una revisión de la reforma agraria, los límites y las oportunidades para el desarrollo rural, a partir de un nuevo conocimiento de la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra, y la forma como habrían evolucionado las zonas, territorios y áreas afectadas por dicho proceso. La reforma Agraria termino expropiando más de 9 millones de hectáreas, (un 68% eran privadas), las que en más de dos tercios se concentraban en la sierra. Una de sus conclusiones es que, tres décadas después, los distritos que fueron afectados por la reforma agraria, presentaban los menores índices de desarrollo humano, debido a que la RA habría desincentivado la migración, reducido el capital humano, fomentando la especialización agropecuaria, y por ello mismo, economías menos diversificadas y más rurales. (Espinoza et al., 2020).

¹³ En el SEPIAXVIII, Muñoz (2020) resume los principales estudios que se ligan con las nuevas formas de propiedad de la tierra, como los de OXFAM (2016) sobre los procesos de concentración de la tierra; Ismael Muñoz (2016) quien demuestra que la expansión de la agro exportación se hizo sobre la base de la concentración de la tierra y del agua subterránea, facilitada por la permisiva regulación existente; y Dammert (2018), quien analiza los efectos del cultivo de la palma aceitera en la Amazonia y la destrucción del bosque amazónico en Tamshiyacu, un distrito a una hora de Iquitos, por vía fluvial ,donde la empresa “Cacao del Perú Norte” adquiere 4 mil hectáreas y deforesta el bosque amazónico en más de un 70%.

Por su parte, el estudio de Diez y Burneo (SEPIA, 2020), abordan el tema de la propiedad de la tierra, a partir del análisis del modelo “asociativo comunal” que intento imponer la dictadura de Juan Velasco, mediante la reforma agraria. Los latifundios y haciendas expropiados de la sierra, se pretendían entregar a las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), y las Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS), pero dicho modelo de “propiedad comunal” fracaso. Los autores mencionados revisan el proceso seguido en Junín y Puno, dos regiones emblemáticas; por la presencia de comunidades campesinas con más de un siglo de existencia, reconocidas por su organización social y movilización política, que terminaron por desarticular el modelo asociativo impuesto. Las comunidades se distribuyeron las tierras en base a sus propios arreglos institucionales, siguiendo sus costumbres tradicionales.

En esa misma línea de reflexión, Palacios y Huamán (SEPIA:2020) proponen un análisis comparativo de la transformación de la estructura agraria, que promovía la Reforma Agraria (RA), mediante lo que los autores denominan “La vía estatal” (El Estado impone un modelo asociativo) vs las comunidades campesinas, tomando como caso de estudio dos comunidades del Valle del Chira, Piura. Considerando que el objetivo de la RA no era fortalecer a las comunidades campesinas que ya existían; y su implementación terminó enfrentada con las necesidades, expectativas y demandas de la población de esas comunidades. La “vía estatal” (imposición de cooperativas”) tuvo respuestas distintas desde los interesados, y también se expresó en los tipos de cultivos (algodón, maíz, frutales) que tenían preferencia desde los campesinos.

De otro lado, Mesclier (SEPIA:2020), hace un sugerente análisis de los efectos de la Reforma Agraria en la democratización el país, tema que fue resaltado por varios autores desde la perspectiva política (Pease:1988; Lopez:1991, Sanchez 2002) donde se han relevado

los procesos de liquidación de las relaciones de servidumbre que predominaban en el área rural y la ampliación de la ciudadanía¹⁴. Dicha autora considera que enfocada desde la Reforma Agraria, “es muy difícil” llegar a esa conclusión, porque la RA habría desplazado “la cuestión democrática”. Una de sus conclusiones para considerar la no-democratización es que las principales haciendas de la costa como Pomalca, Tuman, Cayalty, entre otras, no fueron convertidas en distritos con sus respectivos gobiernos locales, a pesar del tamaño de su población, y solo serán convertidas en distritos tres décadas después. Pero, reconoce que la sola denominación de un distrito no garantiza la vigencia de la democracia, dado que a nivel local se reproducen las diferencias y exclusiones entre lo urbano y lo rural. Sin embargo, la autora deja abierta una entrada para el estudio de los efectos e impactos de las reformas de la dictadura militar (1968-1980), en la constitución de los espacios territoriales rurales, más allá de las estructuras y formas de la producción agraria.

Las preguntas en este acápite serían:

- ¿Cuáles serían los límites en las formas y tamaño en la propiedad de la tierra para promover el desarrollo rural? Por ejemplo, en la época de la reforma agraria, la gran industria azucarera se desarrollaba sobre la base de la gran plantación y el latifundio. A su vez, en esta última década, el auge de la industria agraria de exportación, también se liga con entidades que reúnen centenares o miles de hectáreas. De otro lado, las comunidades campesinas, principalmente de la sierra, poseen miles de

¹⁴ Pease (1988) indicaba que, al eliminar el gamonalismo, se acentúa la democratización de la sociedad, conquistando condiciones de ciudadanía política y social en el área rural. Por su lado, López (1991) indica que el Velasquismo fue el proceso más agresivo de democratización que hubo en el país. Pasará (2019) destaca el fracaso del modelo asociativo que pretendía imponer el velasquismo, en el marco de una intensa movilización campesina, promovida en los primeros años, por el Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS).

hectáreas, pero solo un bajo porcentaje son tierras de cultivos y no disponen de la infraestructura básica para mejorar su productividad.

- ¿Se puede establecer alguna tipología sobre el tamaño de la propiedad de la tierra, indicando el número de Hectáreas mínimas que necesitaría disponer una familia campesina para salir de la pobreza, según los distintos territorios rurales?
- ¿El modelo de reforma agraria, impuesto por la dictadura militar en 1968, aun cuando elimina la servidumbre agraria, expropia a la oligarquía agraria las bases de su poder político y elimina el gamonalismo tradicional; estaba condenado al fracaso, ¿o tenía alternativas para su éxito?

1.7. Temas Transversales

En este acápite se resumen algunos estudios que tratan temas transversales en el desarrollo rural, en la medida que no dependen de uno o dos factores para su desempeño, sino que necesitan de un enfoque holístico, involucrando un conjunto de actores y estrategias, a fin de alcanzar los objetivos que se propongan. Se han identificado los siguientes: i) la seguridad alimentaria, ii) el enfoque de género y iii) la juventud rural

a) La seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria, es un concepto definido por las NNUU, desde hace más de dos décadas; el cual se refiere a que todas las personas deben tener acceso a alimentos nutritivos con los que puedan disponer de una dieta saludable para, de esa manera, prevenir la inseguridad alimentaria (hambre, subalimentación, desnutrición y hábitos de consumo no saludables)¹⁵. Se puede decir que es un concepto transversal en el desarrollo rural, en tanto

¹⁵ “..La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana. - La Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996)”. <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

que para lograrlo se requiere de un conjunto de factores económicos, productivos u organizativos permanentes, en un determinado territorio. Cabe indicar que, en el último quinquenio, un tema que destaca con más frecuencia, es la relación de las comunidades con la seguridad alimentaria.¹⁶. Un sistema alimentario integra un conjunto de elementos (medio ambiente, población, recursos, procesos, instituciones e infraestructuras) y actividades relacionadas con la producción, procesamiento, distribución y consumo de alimentos; los cuales se deben considerar para evaluar los resultados que impactan en el bienestar de la población.

El más reciente informe sobre el tema es de Remy (2021), indicando que el eje de una política de seguridad alimentaria deberá tener al pequeño productor familiar como el actor principal; en el marco de una cadena que involucra la toma de decisiones y arreglos institucionales en distintos niveles, en un determinado espacio o territorio rural. En otros términos, implicará responder a subtemas específicos tales como: i) identificar los factores que determinan el costo de los alimentos nutritivos; ii) apoyar a los pequeños productores, para que los alimentos lleguen a los mercados a precios bajos; iii) adoptar estrategias para transformar los sistemas alimentarios y garantizar el acceso a una dieta saludable, iv) vigilar que la producción y el consumo de alimentos contribuyan a la sostenibilidad del medio ambiente y v) reconocer que no existe una solución universal y se debe evaluar los obstáculos específicos de cada contexto (Remy, 2021)

¹⁶ Por ejemplo, desde la Convención Nacional Agraria del Agro peruano (CONVEAGRO), se destaca el aporte de las comunidades para sostener los sistemas alimentarios sostenibles resilientes e incluyentes <https://summitdialogues.org/ru/dialogue/24420/> .

Sin embargo, incluso cuando varias de las medidas sugeridas para una nueva política de seguridad alimentaria¹⁷ se han venido realizando, existe la oportunidad de un relanzamiento de la estrategia general desde el MIDAGRI; incluso, como lo menciona Remy, algo que se intentó hace casi dos décadas, cuando se aprobó una estrategia para el desarrollo rural que el MINAGRI en su momento, no implementó. Lo novedoso es la propuesta de intervención con un énfasis multisectorial y con un enfoque territorial, donde el desafío será sacar de la pobreza a las familias y productores agrarios que tienen menos de dos hectáreas de tierras y menos de diez cabezas de ganado.

b) El enfoque de género

El enfoque de género es un concepto transversal, abordado en las distintas disciplinas sociales, principalmente para aportar evidencias de la desigualdad en la que se encuentran las mujeres en la producción, la educación y, en general, en el acceso a los derechos sociales. En términos generales, se observa que la inclusión transversal del enfoque de género no habría tenido muchos avances en la última década, al menos en los términos que sugerían Anderson y León (2006) de incluir la categoría de género en las investigaciones académicas, proponiendo una revisión de la metodología, así como de las técnicas y métodos para recoger la información apropiada, la cual, entre otros aspectos, permita visibilizar el papel que cumplen las mujeres en la reproducción económica y social. Aunque se han producido ensayos y estudios específicos con algunos temas.

¹⁷ La citada autora propone un paquete de nueve actividades de asistencia técnica (orientadas a mejorar la productividad) hasta la mejora de los activos públicos (caminos vecinales, telefonía, internet, electricidad) y sugiere también “se deben incluir medidas de mejora y control e la calidad del agua” en el tema del servicio de agua y saneamiento, (Remy:2021). aspectos que se deberán complementar con los indicadores de los ODS6 de las NNUU.

Por ejemplo, La Riva y Castillo (2019) realizaron un estudio exploratorio acerca de las dificultades que tienen las mujeres en relación a los varones en los procesos productivos. A partir de un enfoque de género y usando la información del CENAGRO 2012, se proponen conocer los patrones de género en la selección de cultivos. En términos generales se sabe que las mujeres productoras, tienen menos tierras que los varones y que casi siempre sus tierras son las de más baja calidad, pero se conoce muy poco acerca de la toma de decisiones en el hogar campesino, en aspectos tales como dónde y cuándo sembrar, cómo se decide la contratación de la mano de obra, cómo se decide el trabajo familiar. En general, la literatura sugiere que en muchos países las mujeres tienen menos poder de decisión sobre los cultivos y más poder de decisión en las ventas o comercialización de los productos.

Algunas de sus conclusiones destacan que las mujeres presentan diferencias en su papel de productoras cuando actúan en pareja y cuando lo hacen solas al estar solteras, o viudas, esto ligado con las redes de apoyo para tomar decisiones sobre su parcela y los tipos de cultivo a implementar, donde un tema clave será el tiempo, o el momento para hacerlo, y también el acceso al riego. Sin embargo, las autoras mencionan un aspecto a resaltar en los análisis sobre la producción agraria con enfoque de género, a diferencia de los cultivos en la costa o la selva, en la región de la sierra, los cultivos se deciden y se ejecutan por pautas culturales y tradiciones, en un entorno muy precario: cultivos en menos de dos hectáreas, sin agua de riego y con semillas de baja calidad, que no dejan mucho espacio para la innovación y mejora de la producción, más allá de la subsistencia. De allí que una de sus conclusiones es relevar la importancia de los registros y recolección de información desde las entidades oficiales, a fin de disponer una data que permita hacer visibles estos factores que intervienen en la toma de decisiones sobre los cultivos.

Por otro lado, cabe destacar el interesante estudio de Pesantes, Cárdenas y Lema (2019), sobre un tema que casi nunca es abordado, referido a la participación de las mujeres indígenas en la ciencia y la educación superior, que, según las cifras de egresados, solo un 3% de las mujeres indígenas concluyen los estudios superiores. El estudio se realizó en dos universidades en Iquitos, analizando las condiciones de ingreso y permanencia, y los límites institucionales con algunas prácticas discriminatorias; al mismo tiempo que realizaron una historia de vida de las egresadas, finalmente sugieren políticas públicas para fortalecer el enfoque de género en la educación nacional (SEPIA XVII).

Las preguntas que se derivan de los estudios serían las siguientes:

- ¿De qué manera el enfoque de género, especialmente el papel de las mujeres en el mundo rural, según los territorios rurales, se complementa o no, con las tradiciones y la cultura campesina?
- ¿Hasta qué punto una política pública que promueve el enfoque de género, puede ser independiente de los factores estructurales que condicionan la reproducción social de las comunidades?

c) La juventud rural

En el contexto general de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina y El Caribe, incluso cuando se han producido avances en algunos países, persiste la desigualdad; de allí que RIMISP (2020) promueve el estudio sobre la desigualdad en los países de América Latina; uno de sus informes se enfoca en el tema de la juventud rural y el territorio para indagar sobre el proceso de inclusión social y económica de este grupo etario. El enfoque propuesto por RIMISP, para identificar la juventud, principalmente la PEA, en diversos contextos territoriales, concluye presentando una visión de la desigualdad territorial y sus desafíos, contrastados con los Objetivos de Desarrollo del

Milenio 2030 de las NNUU. Tras el análisis de cinco países, concluyen que el Perú presentaba las mayores brechas para lograr los ODS.¹⁸

A su vez, un reciente estudio en el Perú, se refiere al papel de la juventud en el territorio rural (Trivelli y Gil, 2021) donde se abordan distintos temas de la agenda rural y las oportunidades para los jóvenes rurales, en el marco de los cambios sociales y económicos ocurridos en las dos últimas décadas. En base a un exhaustivo análisis estadístico y estudios de campo, identifican las oportunidades que les brinda la nueva ruralidad. Los autores mencionados consideran que la juventud rural no es un grupo humano homogéneo y que más bien abarca un colectivo múltiple y diverso, cuya reproducción social está influenciada por aspectos estructurales como el acceso a servicios básicos (luz, agua y saneamiento, telecomunicaciones, educación y salud), así como por sus posibilidades de migración a la ciudad y el uso de su capital social, entre otros factores.

Sin embargo, a pesar que la principal ocupación de los jóvenes sigue siendo en el sector agropecuario (siete de cada diez trabajan como peones), tendrían un gran potencial para contribuir en transformar el territorio rural, dado que las aspiraciones de muchos de ellos es ingresar a la educación superior o adquirir una técnica que les permita volver a sus comunidades “como portadores del cambio” y, en muchos casos, desplazar a los antiguos representantes del poder local.¹⁹ De esa manera se estaría ratificando la gran importancia que tiene la educación, especialmente la educación superior, como una aspiración de los jóvenes

¹⁸ RIMISP promueve la investigación de la desigualdad territorial, en los países de América Latina. Observa que, a pesar del incremento de la educación formal en distintos sectores de la población rural, los niveles de desigualdad no han disminuido. El lugar de residencia determinaría las condiciones de acceso a los servicios para el bienestar, de allí que, para avanzar en el desarrollo rural, se deberán superar las desigualdades territoriales. (RIMISP:2020).

¹⁹ Por ejemplo, Muñoz (2020), en los estudios sobre la gobernanza del poder del Estado, señala que en el mundo rural ha surgido una nueva generación de comuneros que acceden a la educación técnica y superior, y regresan a sus comunidades y distritos, en donde son elegidos como alcaldes, desplazando a los tradicionales representantes del poder local.

para salir de la pobreza, un tema que es estudiado desde hace varias décadas y, como lo menciona Asensio (2021), algunos investigadores lo denominaron como “el mito del progreso” (Degregori, 1986). Una conclusión Trivelli y Gil, es que el Estado deberá cumplir un papel central en crear las condiciones para promover la inclusión social de los jóvenes rurales y superar así el tradicional sesgo urbano de las políticas públicas.

Aunque cabe indicar que las estrategias del Estado, casi siempre están ligadas con los periodos de un gobierno, por lo cual son limitadas; al igual que el ciclo biológico de lo que se considera como juventud (de los 15 a los 25 años de edad). Las preguntas que se derivan de los estudios son:

- ¿De qué manera el enfoque generacional se complementa, o no, con el enfoque territorial, para promover el desarrollo rural?
- ¿El logro de los ODS 2030, tendrían metas o indicadores específicos, o no, según grupos etarios en los territorios rurales?
- ¿Cuáles son las demandas específicas de los jóvenes rurales frente a las empresas extractivas que operan en los territorios de su residencia?

1.8. Nuevos Enfoques de la Ruralidad: el Paisaje Rural y la Nueva Ruralidad

En los estudios para comprender mejor lo que significa la ruralidad en esta época, cabe destacar las propuestas de diversos autores para adoptar enfoques o paradigmas que permitan comprender los nuevos desafíos del desarrollo rural, no solo en los marcos conceptuales, las metodologías y las herramientas para el análisis, sino también en conclusiones y recomendaciones más propositivas; en ese aspecto, destaca Bravo (2018) quien analiza los procesos rurales desde la óptica del Paisaje rural; Burneo (2018), quien, retoma el concepto de nueva ruralidad y sugiere desarrollarlo para una mejor comprensión

de la ruralidad, y Muñoz (2020) con una análisis de la descentralización político administrativa del país y la gobernanza del poder local.

En efecto, Bravo (2018) propone un avance para comprender el desarrollo rural, a partir de un análisis, sustentado en el paraguas del “paisaje rural”, abordando diversos temas como las políticas y prácticas en los usos de la tierra, su relación con el manejo integrado de los recursos naturales, entre ellos el agua Sin embargo, siendo este un tema de frontera, es decir, de interés para apoyar el área rural, se constata que las políticas públicas han dado respuestas limitadas²⁰

Por su lado, Burneo (2018) retoma el concepto de la nueva ruralidad²¹ como un concepto multifuncional y no solo agropecuario, en relación con el espacio urbano; considerando que en esta época el concepto de nueva ruralidad expresa de mejor manera los cambios y las relaciones entre el campo y la ciudad. Para ello analizó las desigualdades (antiguas y nuevas) que prevalecen en el área rural, tales como el analfabetismo, la educación, el género, los ingresos, entre otros, sugiriendo abordar esa temática con un enfoque multidisciplinario, buscando nuevos conceptos para realizar los estudios y eventualmente proponer nuevas soluciones; por ejemplo, indica que los estudios sobre la desigualdad económica enfocados solo en los ingresos monetarios de los individuos ya no tendría capacidad heurística; en su lugar destaca la importancia de los conceptos de la pobreza multidimensional y el enfoque territorial, así como el acceso a los servicios básicos y la igualdad de género.

²⁰ Los gobiernos han adoptado lineamientos y estrategias para la protección y conservación del entorno ambiental, pero, según el SEPIA, dichas actividades “..se quedaron en un plano declarativo, sin plasmarse en decisiones sobre el uso de la tierra, el agua y otros recursos naturales”.(SEPIA;2018,página 26)

²¹ La Nueva ruralidad es un concepto planteado hace más de dos décadas, por ejemplo, Diez (2014) presento un balance de las transformaciones rurales, y desde la CAF, Banco de Desarrollo e América Latina, se analizó sus implicancias en la provisión y gestión de los servicios de agua y saneamiento rural. (Mejía, et. al 2016)

Una de las conclusiones de Burneo (2018) es que se deberá revisar el tradicional concepto de lo rural, dados el conjunto de cambios económicos, sociales y políticos ocurridos, especialmente con el inicio de la era del neoliberalismo a comienzos de la década de los noventa; los cuales se expresaron en nuevas reglas de juego para la economía y el manejo de los recursos naturales. Dada la complejidad de la temática sobre la desigualdad en el área rural, incluso cuando sugiere que el enfoque territorial sería más comprensivo, para comprender la ruralidad porque incluye más elementos que solo los económicos, pero los mismos no serían suficientes para abarcar el conjunto de procesos de cambios observados en los territorios rurales, por ello sugiere trabajar más el concepto de nueva ruralidad.

De manera complementaria, en las nuevas miradas sobre los cambios en la ruralidad, en el SEPIA XVIII (2020) se analizó los temas relacionados con la gobernanza y el ejercicio del poder del Estado en los territorios rurales. Paula Muñoz (2020) hizo un balance de las políticas públicas (2003- 2019) discutiendo los efectos políticos e institucionales de la descentralización en el área rural, en un contexto donde se percibía un incremento de los ingresos fiscales mientras al mismo tiempo prevalecía la debilidad del Estado y la débil institucionalidad de los partidos, en tanto que en determinadas zonas rurales se instalaban grandes empresas agroindustriales y mineras.

Muñoz destaca los límites de la descentralización que inició el Estado en la década anterior; la ausencia de planificación, el papel de la burocracia que toma decisiones alejadas de los actores sociales y las limitaciones del Estado para lograr la articulación territorial. El resultado es que la inversión pública, administrada desde el MEF, se pierde en un sin número de proyectos individuales o en programas con actividades de inversión superpuestas, con un sistema de evaluación central de proyectos como el SNIP, diseñado principalmente para limitar o frenar el proceso de inversión en los niveles subnacionales. Su conclusión en este

aspecto es que se deben seguir las recomendaciones de la OECD (Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico), indicando que se necesita una planificación vinculante desde el Estado y un Plan y una estrategia pública de inversiones articulados, que respondan a la demanda de los actores locales.

Conclusiones

En la revisión de la literatura sobre el desarrollo rural se observa un amplio y misceláneo abordaje de distintos temas y diferentes enfoques, en los que algunos temas destacan por su persistencia en los análisis e investigaciones realizadas, resumidos en lo siguientes:

1. El desarrollo rural, entendido como la situación de bienestar de las familias campesinas, se debe comprender en el marco de un conjunto de procesos de cambio sociales, económicos y políticos que transforman las condiciones de reproducción social y promueven la emergencia de nuevos actores locales; con lo cual se trata de superar los tradicionales conceptos y las variables usadas para definir lo rural; al mismo tiempo, surgen conceptos como la nueva ruralidad donde se identifican territorios diferenciados en sus ventajas, oportunidades y limitaciones en lograr su desarrollo.

2. En los diversos estudios económicos, sociales y políticos sobre la ruralidad, cada vez es mayor la presencia de recomendaciones para abordar los estudios con un enfoque multisectorial y, en consecuencia, también recomendar políticas públicas multisectoriales en temas como la seguridad alimentaria, las demandas de la juventud rural, la mejora de la productividad agropecuaria, las relaciones campo-ciudad, entre otros.

3. Es casi un consenso que, el principal elemento para dinamizar el desarrollo rural, está ligado con superar la pobreza de las familias y comunidades campesinas. La pobreza rural sigue siendo muy alta; no obstante, los esfuerzos e inversiones realizados por el Estado

y agencias cooperantes; ello se expresa en la persistencia de las brechas en el acceso a los servicios y la desigualdad, factores que son difíciles de reducir y/o superar. La pobreza rural se debe abordar con nuevas estrategias desde el Estado; por ejemplo, algunos estudios han demostrado que si a los pequeños productores se les brinda un paquete de servicios básicos y agropecuarios, como insumos, asistencia técnica, telefonía móvil, sus ingresos podrían subir entre un 35% a un 67%; o desde el enfoque territorial, se ha demostrado que hay distritos cuyo Índice de Desarrollo Humano es tan bajo que las familias solo sobreviven en su pobreza.

4. El Estado debe seguir fortaleciendo la infraestructura rural para facilitar el acceso a servicios básicos y mejorar la conectividad. Pero dotar de infraestructura, se ha demostrado que es una condición necesaria pero insuficiente para salir de la pobreza. La superación de la pobreza necesita un Plan Nacional de acompañamiento a las comunidades más pobres, para mantener y mejorar la infraestructura de los servicios básicos y mejorar de manera continua las capacidades productivas de las familias y las comunidades.

5. Para promover el desarrollo rural, el papel del Estado se debe articular a un Sistema nacional de Planificación de mediano y largo plazo, siguiendo las recomendaciones de la OCDE. Los temas de emergencia, de atención inmediata (salud y pandemia, reactivación de la economía), y la promoción del desarrollo rural necesitan planes concretos de corto y mediano plazo para mejorar la eficiencia y eficacia en la intervención del Estado.

6. La producción bibliográfica del CIES en los temas relacionados al desarrollo rural se trabajó en cuatro temas claves: (i) Producción y productividad: Zegarra (2019), Del Pozo (2019), La Riva y Castillo (2019); (ii) Protección de los recursos naturales: Orihuela y Pérez (2019), Guerrero, Aguirre y Campana (2019), Glave y Borasino (2019); (iii) Comunidades indígenas: Pesantes et al. (2018), Araujo (2019); (iv) Servicios básicos: Navarro (2019), los

cuales se complementan con la amplia bibliografía sobre el tema producida por los mismos autores y otros investigadores académicos de diversas instituciones reconocidas, quienes identifican nuevos temas o enfatizan los más relevantes en un contexto donde los efectos del cambio climático obligarán a modificar determinadas pautas de la reproducción social en los territorios rurales como migración masiva y desplazamiento forzado o pérdida de la biosfera.

2. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos del desarrollo rural en el Perú 2016-2021

En este acápite sobre la percepción de los expertos y profesionales acerca del desarrollo se presenta las entrevistas a siete profesionales con experiencia en la investigación académica y la implementación de iniciativas sobre determinados aspectos del desarrollo rural, lo cual les ha permitido acumular una valiosa experiencia, identificar algunas lecciones aprendidas y, al mismo tiempo, sugerir temas para el siguiente quinquenio. Los entrevistados fueron: Efraín Gonzales de O. Carolina Trivelli, Alberto Zúñiga, Francisco Soto Hoyos, Oscar Pastor Paredes, Walter Campos, Roger Agüero (Anexo 1).

En las entrevistas se abordaron diversos temas enfocados en: i) Las características del desarrollo rural; ii) Las políticas públicas adoptadas; iii) Recomendaciones para el nuevo quinquenio.

Previamente es preciso indicar que el tema de las políticas públicas fue mencionado y analizado en distintos momentos de varias entrevistas, así como la capacidad de incidencia que se podría hacer desde la investigación académica. En otros términos, se trató de indagar cuánto del conocimiento adquirido y de los saberes validados eran tomados en cuenta de manera efectiva para el diseño de políticas públicas o de qué manera el conocimiento se convierte en lineamientos para definir los problemas socioeconómicos del país, con la finalidad de establecer mecanismos para resolverlos y determinar el financiamiento del

Estado para implementarlos. Este tema no es nuevo en el debate académico,²² considerando que el propósito de la investigación académica es contribuir al desarrollo del país; se discuten sus alcances, los compromisos y los tiempos que duran los procesos, en la medida que los actores políticos involucrados son instituciones políticas con fines y objetivos distintos a los de las instituciones, profesionales e investigadores académicos. Para que el conocimiento científico y académico se convierta en política pública, debe superar una serie de filtros hasta llegar a los tomadores de decisiones; principalmente debe existir un interés o una voluntad política receptiva.

En ese sentido, la mayoría de los entrevistados hicieron comentarios en referencia al cierre de un ciclo en donde el país ha venido discutiendo y ejecutando las políticas agrarias o los alcances del desarrollo agrario y el inicio de una nueva etapa con nuevas oportunidades para la investigación académica. Es decir que, con el nuevo gobierno del bicentenario, se abrirían nuevas oportunidades para elaborar políticas públicas, ello con miras a lograr las metas del Desarrollo Sostenible, ODS 2030. El cierre de esta etapa supondrá un balance de lo realizado en las últimas tres décadas, rescatar sus lecciones aprendidas y, al mismo tiempo, comenzar la construcción de un paradigma que responda a las nuevas preguntas y a los nuevos desafíos que enfrenta la ruralidad en el país.

Hubo coincidencias entre varios de los entrevistados acerca del papel del Estado y la necesidad de adoptar nuevas estrategias para superar el tradicional modelo de promoción agraria asistencialista, paternalista y vertical centrado en el monocultivo, el uso de abonos y

²² El año 2005 el SEPIA cumplió veinte años de vida institucional y realizó una evaluación de su trayectoria, en donde uno de los temas fue la incidencia política de la institución en las políticas agrarias. La conclusión fue que ese aspecto no tuvo resultados a pesar que la entidad se lo había propuesto como objetivo fundacional. La recomendación fue que no debía mantener ese objetivo y, en su lugar, más bien fortalecer su capacidad de investigación y de promoción del dialogo abierto y crítico sobre el desarrollo rural. (Berdegue, Jano y Remard, 2005)

pesticidas químicos, entre otros.; así como adoptar estrategias inclusivas y participativas, en donde las familias, los productores agrarios, las comunidades y los actores locales sean el eje para tomar las decisiones e implementarlas.

Se mencionó también que el Estado en las últimas décadas ha ganado experiencia y mayor eficiencia en determinados elementos del desarrollo rural, apoyando la producción con cadenas de valor, paquetes tecnológicos, redes de comercialización o asociación de productores y en la provisión de servicios básicos; por ejemplo, en el sector de agua potable, se tiene identificadas las tecnologías más apropiadas según los territorios rurales y en el saneamiento o disposición sanitaria de excretas, ya no se promueven las tradicionales letrinas, sino la Unidad Básica de Saneamiento o “baño rural”; además, se reconoce la importancia de promover el cambio de hábitos de higiene.

Sin embargo, los avances logrados no están consolidados, no son parte de una sola estrategia nacional de promoción del desarrollo y no se replican o se adaptan sus mejores lecciones aprendidas; de allí que los expertos y profesionales consideran que la intervención del Estado no se debe reducir a tareas como solo proveer infraestructura básica o limitarse a ejecutar proyectos anuales o bianuales. Para promover el desarrollo rural se requiere construir un nuevo paradigma que supere lo que se ha venido haciendo en forma repetitiva en las últimas décadas, cuyos resultados se expresan en la persistencia de la pobreza monetaria y multidimensional en los territorios rurales, la cual hasta el 2019 se estimó en más de un 60% de pobreza rural multidimensional.

También se estableció que los principales problemas que se observaron desde el Estado para superar la tradicional pobreza rural no fueron principalmente por carencia de recursos financieros o recursos humanos, sino por la carencia de voluntad política que estuviera expresada en un Programa Nacional de Desarrollo Agrario, en donde el apoyo a las

familias campesinas, a los pequeños productores y a las comunidades campesinas sea uno de sus ejes prioritarios.

Asimismo, varios entrevistados indicaron que la pobreza no afecta de manera homogénea a las familias rurales, y que por ello en los estudios se debe analizar el nivel de concentración y dispersión territorial en el cual residen las familias. Al no ser una extrema pobreza homogénea, las políticas públicas tampoco deben ser homogéneas, más bien se deben diseñar adaptándose a las características territoriales de la nueva ruralidad. La experiencia indica que los proyectos exitosos y de mayor impacto se logran entre grupos o sectores de productores agrarios que disponen de condiciones mínimas (activos y bienes) lo cual les facilita una mejor y más eficiente relación con los mercados.

De allí que las preguntas haya sido: ¿Qué hacer con las familias en extrema pobreza, que no disponen de tales condiciones?; ¿Es posible lograr que los pobres extremos reviertan sus condiciones?; ¿Debe el Estado diseñar estrategias Ad-hoc para dichas familias; por ejemplo, asegurar un ingreso monetario directo, mensual, equivalente a un salario mínimo vital rural por una década? ¿Dicho ingreso mensual debería ser un subsidio o formar parte de un Plan nacional de mantenimiento de caminos rurales o canales de riego secundarios? Los expertos sugirieron que alrededor de ese tipo de preguntas, en el país ya existen algunas experiencias validadas, por ejemplo en cuanto a los caminos rurales, núcleos ejecutores, y que se debería elaborar nuevas teorías, otras metodologías y técnicas de recolección de la información orientadas a construir un nuevo paradigma que permita comprender las características de la pobreza rural multidimensional y diseñar nuevas políticas públicas para abordar el desarrollo rural.

A continuación, se presenta un resumen redactado por el autor acerca las principales ideas y temas que se comentaron con los entrevistados. No es una transcripción literal sino

el resumen de los temas comentados, de las preguntas iniciales enviadas y las que surgieron en las entrevistas, así como de sus principales recomendaciones.

i) Los cambios rurales y la nueva ruralidad

Para abordar los temas del desarrollo rural se debe comenzar reconociendo que, en las últimas tres décadas, la ruralidad ha cambiado con nuevas características en la economía y en las relaciones sociales que había entre el campo y la ciudad. En la agricultura los cambios son heterogéneos, con un dinamismo extraordinario en la agricultura de exportación y en la pequeña agricultura productora de alimentos (principalmente el llamado “boom gastronómico”); con un menor desarrollo en la agricultura que proveía insumos para la industria y muy pocos en la agricultura familiar, la cual sigue con sus tradicionales bajos niveles de productividad.

Los cambios observados crean un nuevo espacio rural y establecen nuevas relaciones con el área urbana, se puede decir que existe una nueva ruralidad distinta a la que se conocía hace tres décadas. En esta nueva ruralidad, los cambios técnicos y tecnológicos en la producción agropecuaria se combinan con cambios sociales y culturales, creando una nueva valoración de la ruralidad desde sus aportes en promover el turismo hacia el país o el interés desde las nuevas generaciones de profesionales por aprender el idioma quecha.

ii) Cambios en la ruralidad y modernización

La ruralidad del país ha cambiado en las últimas décadas, no solo en los centros poblados, sino en la población rural dispersa ligada a los procesos de modernización; además, al mismo tiempo también se han ampliado las brechas entre las mismas comunidades, entre los que están más o menos articulados con el entorno urbano.

A su vez, la dimensión de la ruralidad se ha complejizado, no solo porque los tradicionales temas como la agricultura y la pobreza se mantienen, sino porque surgen nuevos

temas para entender los territorios rurales, tales como el cambio climático, la protección ambiental, la seguridad alimentaria, y la infraestructura de servicios básicos, entre otros; es una mayor complejidad que a su vez necesita una nueva institucionalidad. Al mismo tiempo, surgen nuevos temas ligados con la actividad agrícola, minera, entre otros.; por ejemplo, el empleo asalariado en determinadas zonas, así como las nuevas expectativas y oportunidades para los jóvenes rurales.

iii) ¿Qué tipo de agricultura necesita el país?

Se sugiere que, para abordar el desarrollo rural, se debe comenzar con la pregunta sobre qué tipo de agricultura necesita el país, ya que sobre este tema no hay mucha reflexión teórica en el país a diferencia de los países desarrollados, donde las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil abundan en estas reflexiones, y pueden concertar sus objetivos de mediano plazo.

iv) ¿Cómo se diseñan y se implementan las políticas públicas?

Un tema clave es que las políticas públicas desde el MINAGRI o desde los otros sectores del Estado son verticales, de arriba hacia abajo, con poco espacio para conocer e incorporar las demandas y expectativas de los usuarios finales. Un ejemplo de esto es el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, SERFOR, en donde no existen mecanismos para escuchar, coordinar ni abordar las demandas de las comunidades nativas a pesar de ser los más afectados con la tala ilegal y poseer más del 25% del patrimonio forestal. Se estima que al año desaparecen más de 145 mil hectáreas de bosques en la amazonia. En ese caso, se necesita una estrategia para revalorar la función del empleado público y mejorar los controles de la corrupción.

v) Estado, políticas de mercado y agricultura familiar

El concepto de las políticas públicas del MINAGRI, prioritariamente son enunciadas solo desde la perspectiva del mercado sustrayendo al mínimo el papel que podría cumplir el Estado en promover determinadas actividades, en favor de los más débiles o más pobres. Estas políticas se observan, por ejemplo, en temas como la generación hidroeléctrica (diseñada para el ingreso de grandes inversiones privadas) incluso cuando el país no dispone de una planificación estatal que señale los objetivos al mediano y largo plazo en materia de sostenibilidad energética.

vi) Desarrollo agrario y planificación.

Para promover el desarrollo rural se deben revisar las estrategias, metodologías y enfoques de lo que se ha venido haciendo en el área rural y adoptar una estrategia de mediano plazo que indique claramente cuatro objetivos: i) fortalecer la ruralidad enfocada en la agricultura familiar; ii) crear mecanismos para mejorar la equidad en el acceso a la tierra y al agua; iii) crear mecanismos para garantizar la seguridad alimentaria; iv) construir una agricultura ambientalmente sostenible y disminuir o frenar el deterioro de los recursos naturales como los bosques, la tierra y el agua. De manera general, se deberá mejorar la gobernanza, sustentada en cinco pilares: i) fortalecer una sola autoridad nacional de los recursos hídricos y corregir la dispersión actual; ii) fortalecer los Consejos Regionales de Cuencas; iii) crear un Fondo Nacional del Agua para captar recursos financieros que contribuyan en la gestión e investigación de los recursos hídricos en todos sus usos; iv) crear un Instituto de Investigación Nacional sobre el cambio climático y los recursos hídricos, en base a una alianza entre el Estado, las universidades, entidades de investigación y de la sociedad civil.

vii) El eje de la política rural del Estado debe ser la agricultura familiar

Una estrategia clave será concentrar el esfuerzo del Estado en apoyar la agricultura familiar, ello implicará reorientar los ejes de las políticas públicas predominantes, las cuales, hasta hoy, no han disminuido la inequidad en el campo y se han sustentado en un modelo que privilegiaba la agroexportación, en determinadas áreas de la costa. El fundamento para fortalecer y desarrollar la agricultura familiar se resume en cuatro ejes: i) es la principal fuente de abastecimiento de alimentos; ii) es la principal fuente del empleo rural; iii) sostiene y preserva la biodiversidad, ya que es un repositorio del conocimiento local; iv) puede contribuir a reducir la pobreza rural. Sin embargo, este último eje deberá estar acompañado de una estrategia nacional de apoyo y subsidios a la agricultura familiar de manera sostenible por dos o tres décadas. Actualmente la agricultura familiar es de subsistencia en medio de la pobreza; por ello, si el objetivo es luchar contra la pobreza y mejorar los ingresos de las familias, se necesitaría un apoyo y subsidio sostenido en diferentes niveles: asistencia técnica, capacitación, créditos, comercialización, centros de acopio, redes de distribución; todo ello en el marco de una planificación del desarrollo territorial con un horizonte de dos décadas. En otras palabras, se necesitará superar el paquete clásico del apoyo a la agricultura familiar crédito, tecnología, asociación, mercado, el cual se ejecuta cada año, o quinquenio, sin planificación, ni monitoreo, ni evaluación de resultados.

Las preguntas claves para la Agenda en el desarrollo rural serían:

¿Cuál es el modelo de agricultura, que necesita el país para las próximas tres décadas?

¿Cuál debe ser el papel del Estado en ese proceso?

¿Se deben revisar los conceptos de infraestructura agraria, pobreza agraria y subsidios?

¿Se pueden construir territorios rurales a partir de promover la especialización de la producción agrícola?

viii) El Estado debe definir sus objetivos de corto y mediano plazo.

En el tema del desarrollo rural, se necesita precisar previamente los alcances de los objetivos y el marco institucional que se considere adecuado. Por ejemplo, en la gestión de los recursos hídricos existe la Autoridad Nacional del Agua (ANA). En la última década, se han discutido y propuesto distintas iniciativas para mejorar la gestión de los recursos hídricos en el país, como el fortalecimiento de la ANA destacando la importancia de su autonomía como ente rector, encargada de supervisar el manejo de las fuentes de agua para todos los usos; sin embargo, sus funciones están sesgadas hacia la agricultura o no se cumplen al ser dependiente del MINAGRI. Según el marco legal, la ANA es el ente rector de todos los recursos hídricos en sus fuentes, sean estas superficiales, subterráneas o cuencas fronterizas, autorizando su uso para las distintas actividades económicas, las cuales están a cargo de los sectores respectivos como el MINAGRI, VIVIENDA, ENERGIA Y MINAS, quienes luego de su uso, deben devolver las aguas al ecosistema, pasando nuevamente a responsabilidad del ente rector.

Sin embargo, se observa que la ANA viene desempeñando sus funciones con un fuerte sesgo hacia la agricultura ya que se encarga de organizar y capacitar a las Juntas de Regantes, organizar las Comisiones Regionales, entre otros, pero con lentos avances en los Comités de Gestión de cuencas a nivel regional y local, realizando muchas veces actividades o funciones que, en estricto, no deben ser de su competencia, sino del sector agricultura.

ix) Se necesita reestructurar las funciones de los Entes rectores

El país necesita una reestructuración de las funciones de la ANA (iniciativa que ha comenzado en sus primeras fases) y la adopción de un Plan nacional de seguridad hídrica, para todos los usos del agua en donde sus ejes sean: i) el manejo de las cuencas y subcuencas, con una apropiada gobernanza local. ii) el manejo de los recursos superficiales y

subterráneos, iii) la gestión integrada de la amazonia, iv) el manejo de las cuencas fronterizas. En el fortalecimiento de la ANA, se deben superar las actuales limitaciones que existen para ejercer una mejor supervisión en los usos industriales del agua como en la agroexportación, minería y demás sectores; por ejemplo, facilitando el acceso de la ANA al campo y a todas las instalaciones empresariales.

x) Desarrollo rural, familia campesina, activos y bienes

En el desarrollo rural se debe tener una comprensión de lo que significa actualmente la familia campesina, identificar los cambios sociales, éticos y ciudadanos que se están produciendo entre el mundo rural y su relación con el urbano. Cada vez hay un mayor interés y compromiso desde las políticas públicas en promover la conservación de los recursos naturales mediante el pago por servicios ambientales mediante el cual las comunidades y centros poblados rurales reciben subsidios de la ciudad a cambio de proteger las fuentes de los recursos de agua.

Se necesita comprender mejor la relación que existe entre el acceso a la tierra y los usos del agua. Todo propietario agrícola es ,al mismo tiempo un regante, pero los usos y demandas por el agua y la tierra tienen distintos procesos y resultados diferentes según el territorio o la región geográfica. De allí que, en las políticas públicas y los Programas del nivel central, se debe cancelar la tradicional visión uniforme de los problemas y sus respuestas. Las demandas de agua y tierra en la costa son muy diferentes a las de la sierra, mientras que en la selva no existe el problema de acceso a los recursos hídricos, sino más bien de tierras y deforestación.

xi) Políticas agrarias articuladas

Se necesita una Política Nacional Agraria que este articulada a la Política Nacional de manejo de los Recursos Hídricos, con planes y estrategias de mediano y largo plazo donde se reconozca que las necesidades y uso del agua para la agro exportación son muy distintas a las de la agricultura familiar; así como los mecanismos de subsidio y apoyo a los productores son de distinta prioridad.

x) La asociatividad entre los productores y la gestión de servicios básicos

Para la pequeña agricultura se debe promover la asociatividad entre los productores (propietarios con menos de cinco hectáras) en los cultivos y la comercialización, con un paquete de subsidios (asistencia técnica, mecanización, semillas, fertilizantes y comercialización) que llegue a todos los productores y sea sostenido en el tiempo. La política pública no se debe concebir únicamente como un apoyo familiar, sino en el marco de una estrategia alimentaria a nivel nacional. En ese sentido, la fragmentación de la tierra campesina es un tema que se debe abordar a fin de evitar su mayor fragmentación, puesto que hay zonas rurales en donde las particiones por herencia familiar, fragmentan demasiado la tierra productiva).

En cuanto a la gestión de los servicios de agua y saneamiento rural, el desafío es muy grande. Según la base de datos del MVCS, se estima que existen más de 27 mil JASS a nivel nacional, de las cuales la ANA ya ha otorgado la licencia o derechos de uso del agua a más de 13,000 operadores rurales. La institución del Estado más cercana a esas organizaciones es el municipio local, en las que aproximadamente un 20% ya han organizado sus Áreas Técnicas Municipales (ATM), para apoyar la gestión comunitaria, pero se necesita enmarcar esas actividades en una estrategia y un Plan nacional de fortalecimiento de las JASS, en donde uno de los ejes sea promover la asociatividad voluntaria de las JASS, creando así

organismos comunitarios de gestión de segundo nivel que faciliten el uso de economías de escala para su fortalecimiento y sostenibilidad.

xi) Ausencia de una política nacional de desarrollo agrario

El país no dispone de una Política nacional de desarrollo agrario integral, las políticas públicas se enfocan más en la producción agrícola, y dejan de lado, el conjunto de elementos que están alrededor del desarrollo rural; esto es, los factores que componen el Desarrollo Humano, según las NNUU, o según otros autores, el denominado capital social. El Estado ha sido un actor casi ausente, más por razones ideológicas que por falta de recursos humanos o financieros.

xii) ¿Quiénes son las más pobres de los pobres rurales? ¿cómo salen de la pobreza?

La tradicional pobreza rural afecta principalmente a las familias de pequeños agricultores, con menos de dos hectáreas de tierra que estén localizados por encima de los tres mil metros sobre el nivel del mar, distantes de las pequeñas ciudades, con bajos niveles de productividad y bajos niveles de escolaridad; para quienes la pandemia del Covid 19 ha demostrado no solo las enormes brechas de inequidad, sino también que un factor clave de su pobreza se explicaría por la mayor altitud SNM en el que residen. Para la población campesina de estas características, el Estado tiene programas de asistencia social pero están condicionados por los ciclos económicos de crecimiento y decrecimiento de la economía.

La salida de la pobreza de estas familias será el resultado de una multiplicidad de factores que contribuyan a mejorar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los territorios rurales; en donde el Estado deberá mejorar su oferta de apoyo en temas claves como la educación, y apoye a las familias a desarrollar sus propias capacidades locales, aprovechando

sus ventajas para acceder a los mercados locales y regionales; en otras palabras, la salida de la pobreza estará ligada a un proceso de descampesinización.

xiii) Asociatividad y seguro agrícola

Dos temas que se pueden explorar con más detenimiento son los de la asociatividad y la adopción de seguros para el productor agrícola. La asociatividad es un concepto que, en términos generales, está ligado con el de capital social, que viene a ser un conjunto de factores y capacidades que adoptan las familias e individuos para conseguir una serie de bienes y servicios que necesitan en su reproducción. Se necesita conocer mejor estas capacidades en los territorios rurales a fin de mejorar las políticas públicas. Asimismo, el seguro agrario estará orientado a proteger al productor de los efectos del cambio climático u otros eventos que le impidan obtener los resultados previstos en el ciclo productivo.

xiv) Crecimiento económico y pobreza

En las dos últimas décadas, en el país se observó un mayor crecimiento económico en determinados ciclos; sin embargo, la disminución de la pobreza no ha sido uniforme. Lo que pasó fue que, en las áreas o territorios rurales más aislados, el crecimiento económico tuvo un impacto mucho menor. Algunos autores estiman que la reducción de la pobreza se relaciona en dos tercios con el crecimiento económico y en un tercio con la redistribución desde el Estado a través de las políticas públicas. Sin embargo, el Estado no está presente en todo el territorio nacional, los ministerios o sectores tienen acotada su presencia con criterios diversos. Por ejemplo, el MINAGRI no está presente en localidades con menos de 20 mil habitantes.

xv) El Desarrollo rural necesita un cambio institucional y una Planificación sostenida.

Para apoyar el desarrollo agrario se necesita diseñar un cambio institucional donde se redefinan los papeles de los sectores y se adopte una planificación del desarrollo vinculante de mediano y largo plazo. Se necesita pensar en nuevas estrategias de intervención del Estado que superen el tradicional enfoque sectorial anual, reemplazándola por una intervención multisectorial vinculante que promueva la intervención articulada de cinco o más sectores o ministerios, ello con la finalidad de producir un impacto con las inversiones y reducir o eventualmente eliminar la pobreza. La intervención multisectorial del Estado contribuirá a fortalecer la nueva ruralidad, mejorando de manera sustantiva el índice de desarrollo humano de las familias en un determinado territorio.

xvi) Para apoyar a la agricultura familiar se necesitará:

- a) Adoptar un paquete de asistencia técnica, en el marco de una planificación nacional del desarrollo.
- b) Brindar servicios logísticos e insumos a los pequeños productores agrarios para mejorar su productividad, según los territorios rurales y según su vocación productiva. Se debe saber reconocer las heterogeneidades de los distintos actores sociales, porque no todos necesitan los mismos paquetes tecnológicos. Asimismo, se necesita adoptar un enfoque de género y mejorar la participación de las mujeres en el desarrollo local.
- c) Mejorar el acceso al crédito y los servicios financieros incorporando las nuevas tecnologías, puesto que se estima que menos de un 10% de la agricultura tienen acceso al crédito formal.

- d) Promover una mayor articulación con las cadenas de insumos del sector privado que ya existen.
- e) Mejorar los usos del agua y los sistemas de riego agrícola. Reorientar cultivos que usan mucha agua hacia la adopción de tecnologías validadas que ahorren el agua o, eventualmente, cambien la cédula de cultivos.
- f) Promover un sistema de seguro agrario para los pequeños agricultores ante los riesgos que afecten la producción.

xvii) Se necesita distintas miradas del desarrollo rural.

Para analizar lo que significa el desarrollo rural hoy, se necesita otra mirada de lo rural y de la vida de las familias rurales. Se necesita, además, mejores estudios para comprender sus mecanismos de reproducción social y superar los conceptos tradicionales como familias en extrema pobreza y reconocer las diferencias en su pirámide social; que viven alejadas del mercado y en la sobrevivencia, es decir, reconocer que hay distintas formas heterogéneas de articularse con el mercado, o que mantienen una reproducción desarticulada entre las mismas comunidades y entre lo rural y lo urbano, y más bien reconocer los circuitos de intercambio y mercados locales que existen en los territorios rurales.

xviii) Conocimiento, políticas públicas y desarrollo rural

El desconocimiento y falta de información de las condiciones reales en las que se desenvuelve la ruralidad, es lo que determina la adopción de un conjunto de políticas públicas para las familias rurales, las cuales fallan en casi todo. El Estado gasta un porcentaje del presupuesto anual (alrededor de un 10%) de manera permanente en proveer de servicios y bienes a las familias rurales, pero en pocas oportunidades se logran los objetivos propuestos, no cumplen sus metas y se mezclan con la corrupción debido a distintos factores, lo cual se puede resumir en estos tres aspectos:

- i) El diseño de las inversiones, proyectos y programas, se deciden en el nivel central, casi siempre entre el MEF y algún ente rector sectorial.
- ii) En las fases previas de elaboración de los proyectos de inversión, los gobiernos locales en su gran mayoría, son débiles y no tienen ni la experiencia ni la capacidad técnica para elaborar los proyectos según todas las normas y requisitos exigidos.
- iii) El divorcio entre el saber o conocimiento central vs el conocimiento local, lleva a una pérdida de recursos financieros del Estado, construyendo obras de infraestructura que no son demandadas por la población, que resultan de una tecnología demasiado compleja o que no tienen previsto el seguimiento a la operación y mantenimiento. Ejemplo, se compraron plantas de potabilización de agua para la selva con una inversión de más de 50 millones de soles, que usan energía eléctrica con alta tecnología, y hoy están abandonadas.

xix) El Estado debe estar al Servicio del Ciudadano.

Para comenzar a superar las brechas en el conocimiento y el “saber hacer” en las políticas públicas, se necesita de una nueva actitud de parte del Estado hacia los ciudadanos rurales., desde el nivel central hasta el local, desde el Ministro hasta el técnico de la primera línea de frontera, en su trato cotidiano con las familias y comunidades campesinas. En muchos sectores rurales hay descontento y rechazo a la intervención del Estado con sus programas sociales, porque sienten que no son escuchados, sus demandas no son reconocidas, y no son tratados como los ciudadanos de la ciudad. Es el resultado de una manera de concebir los proyectos y programas que implementa el Estado, en donde los funcionarios y los que deciden, tienen las soluciones, y las familias y comunidades solo deben aceptar “si quieren beneficiarse”.

xx) La pobreza rural no es homogénea

La pobreza rural en el país no se presenta de manera homogénea, tiene algunas características distintas en el territorio rural. Está concentrada en la región de la sierra, en comunidades campesinas y villorrios que mantienen una agricultura de sobrevivencia. La pobreza en esas zonas no es solo una consecuencia de sus bajos niveles de producción, su baja educación o sus menores ingresos monetarios; también es una expresión del abandono o falta de esperanza para mejorar su calidad de vida. Los elementos de la subjetividad y la autoestima de esas familias que viven en pobreza no son abordados por el Estado.

xxi) El énfasis en solo construir infraestructura, es insostenible.

El Estado, en las últimas dos décadas, ha intervenido con inversiones anuales en infraestructura para esas familias, les provee servicios como salud, escuelas o agua potable. No obstante, se desentiende de la sostenibilidad y la calidad de esos servicios; los más relevante, no toma en cuenta los factores culturales locales que motiven el impulso por el desarrollo en las familias.

xxii) La pobreza de las familias campesinas se podrá superar cuando tengan asegurado un ingreso mínimo vital.

La tradicional pobreza rural comenzara a superarse cuando la población se “desruralice”, es decir, cuando supere la dependencia de una actividad agropecuaria de muy baja rentabilidad. Por ejemplo, en la sierra, sur se estima que una familia campesina saldrá de la pobreza, cuando tenga una actividad productiva que le asegure, como mínimo el acceso a un salario mínimo vital como ingreso mensual (930 nuevos soles o 238 dólares). Para ello, se estima que un pequeño agricultor de papas necesita sembrar y cosechar cinco hectáreas al año; dado que es un cultivo en donde la tierra se debe rotar cada cuatro años, entonces cada familia debe disponer por lo menos de quince hectáreas. En el caso de la ganadería, para que

la actividad sea rentable, la familia debería tener 36 cabezas de ganado, con ello podría cubrir sus costos de producción y asegurar el ingreso de un sueldo mínimo mensual. Se estima también que estas condiciones de productividad actualmente solo las pueden lograr menos de un 5% de familias en la sierra rural. De allí que los programas de inversión y asistencia técnica se deberán rediseñar en sus estrategias e incrementar sus presupuestos de manera sostenida.

xxiii) La Asociatividad es voluntaria, ligada al costo-beneficio del asociado.

En el tema de la asociatividad para mejorar los ingresos de los productores, la base para que tenga éxito es comenzar con un cálculo de rentabilidad que garantice a cada asociado un ingreso mensual equivalente a un salario mínimo. Al mismo tiempo, se debe considerar la planificación de la producción para evitar la quiebra temprana de los productores agrarios, cuando se descubre “un nicho de mercado para un producto” y casi todos se movilizan hacia el mismo con la consecuencia de una caída de los precios.

xxiv) Los costos de inversión para los servicios se han triplicado

En la provisión de los servicios básicos del Estado a las familias rurales, se debe considerar que en la última década los costos de inversión se han incrementado notablemente. Por ejemplo, un sistema por gravedad de agua potable para cuarenta familias ha subido su costos en más de cinco veces. Asimismo, las condiciones de inversión han cambiado. Hasta hace una década, los proyectos incluían el aporte de la comunidad, el cual podía llegar hasta un 15% en mano de obra no calificada. Hoy ese modelo ya no es aceptado. Sin embargo, en algunas instancias del Estado todavía se mantiene la idea de que las grandes inversiones que realiza el Estado en agua y saneamiento rural las deben operar y cuidar una JASS que trabaje gratis o Ad-honorem.

En resumen, para promover el desarrollo rural se necesitan realizar actividades y tomar decisiones sobre los siguientes temas: i) promover la planificación de las inversiones en los distintos sectores de producción y servicios básicos; ii) adoptar estrategias territoriales diferenciadas según los territorios rurales. El país no es homogéneo, ni su población tampoco; iii) apoyar a que los pequeños productores puedan adoptar acuerdos y alianzas con las cadenas de mercado, para mantener ingresos rentables seguros.

xxv) Límites del desarrollo rural ligado al modelo minero-agroexportador.

El desarrollo rural en la última década estuvo condicionado al desempeño de las inversiones en la minería y la economía de exportación, ya que el Estado dependía de dichos recursos para implementar los distintos programas de ayuda social, las inversiones en infraestructura y apoyo técnico brindados desde los sectores como el MIDIS, MINAGRI, entre otros. Sin embargo, la pandemia del Covid 19 ha puesto en evidencia que existe una brecha abismal en los servicios de salud, entre el área rural y urbana, y que la crisis económica termina afectando a los más pobres. De allí que, para el nuevo gobierno, los desafíos serán enormes, aunque esto también se podría considerar como una gran oportunidad para revisar y replantear los modelos y paradigmas que se han mantenido hasta ahora.

A la crisis económica, que afectará la disposición de recursos financieros con una caída del presupuesto nacional, se agregan una serie de deficiencias en el desempeño de la administración pública, disminuyendo el impacto de las inversiones. Por ejemplo, el país no dispone de un sistema de monitoreo de las metas de los ODS 2030 que le permita un mínimo de planificación en las intervenciones.

xxvi) El desarrollo rural será ligado con la seguridad alimentaria.

Las propuestas de desarrollo rural ligadas con la seguridad alimentaria, sustentadas en el pequeño productor agropecuario familiar, se enfocan en el desarrollo en territorios

rurales mediante el crecimiento simultáneo de la producción y del bienestar de las familias, con técnicas y estrategias productivas de calidad que al mismo tiempo mantengan el medio ambiente. Ello se puede lograr a través de:

- Mejorar los activos (tangibles e intangibles) de las familias
- Proveer de infraestructura y servicios que potencian la valorización de esos activos,
- Garantizar la dotación y calidad de los servicios básicos y sociales sostenibles, de

los centros poblados rurales.

Lo más relevante es considerar que la política pública que busque un impacto sobre la pobreza rural ya no deber ser necesariamente sectorial. Los expertos consideran que para superar la pobreza se requiere de una intervención multisectorial, con los aportes técnicos y presupuestales de diversos sectores que actúen con una estrategia de desarrollo y articuladamente. Este es un tema que debería ser parte de una agenda nacional en donde la reforma del Estado sea uno de los pilares, además de adoptar nuevas formas de gobernanza institucional del país.

3. Impacto de las Investigaciones en Políticas Públicas

La concepción moderna de las políticas públicas las define como un conjunto específico de acciones de gobierno que, según su diseño, producirán determinados efectos; para diseñar las acciones a ejecutar, los tomadores de decisiones deberán tener previamente un conocimiento de los problemas que abordarán, conocer sus implicancias con otros sectores y estimar los costos más aceptables para la inversión, entro otros aspectos.²³ En ese sentido,

²³ Una política pública generalmente estará referida a una concepción o una teoría del desarrollo económico, social y político de un país; en la cual será clave el papel que se le asigne al Estado. Como se sabe, la intervención del Estado ha sido tema de amplio debate en el último siglo, especialmente después de la II Guerra Mundial, ligado con la industrialización, la urbanización y las teorías liberales y neoliberales.

los programas y proyectos agrarios o la provisión de servicios básicos deberán identificar unos resultados, logros e impactos a conseguir con dicha intervención; de allí que una política pública responderá por lo menos a tres factores: i) Las características y estrategias sociales del Estado; ii) El tipo de problemas que se propone abordar y iii) El conjunto de actores sociales e institucionales que están involucrados en los problemas identificados. (Mejía et al., 2016).

En términos generales, se puede decir que la investigación académica tiene una incidencia en los tres puntos; es decir, aporta conocimiento sobre los distintos problemas en los que deben intervenir las políticas públicas, por lo cual se puede considerar que siempre habrá una influencia indirecta. No obstante, es más difícil establecer una relación directa entre la investigación y la adopción de una determinada política pública.²⁴

En el quinquenio 2016-2021 se observa que las investigaciones y estudios sobre el desarrollo rural tuvieron una incidencia heterogénea sobre las políticas públicas relacionadas con la demanda o interés de las entidades de gobierno nacional y regional. En algunos casos, relacionadas con el interés inmediato, por ejemplo, las agro exportaciones o el impacto de las industrias en los recursos hídricos, y en otros, ligadas al el interés de conocer los resultados de políticas que se vienen aplicando hace más de una o dos décadas; por ejemplo, la participación de las mujeres en el uso y propiedad de la tierra o el uso de tecnologías orgánicas para el cultivo de productos con potencial de exportación.

²⁴ En el contexto general de las políticas públicas algunas propuestas sugeridas desde la academia sobre la política agraria que se han adoptado en el sector. Por ejemplo, el reciente cambio del nombre del MINAGRI a MIDAGRI y la creación del Vice Ministerio de Desarrollo de la agricultura familiar e infraestructura agraria y riego (Octubre 2020), o la nueva Ley No 31110, "Ley del régimen laboral agrario de incentivos para el sector agrario y riego; agroexportador y agroindustrial" (31 diciembre 2020), la cual recoge muchas demandas en favor de los trabajadores agrarios, se les reconoce nuevos derechos, y se modifica el régimen de tributación de las agroexportadores, entre otros. Sin embargo, dicho reconocimiento legal se deberá traducir en las políticas concretas del MIDAGRI.

El CIES apoya esas iniciativas desde la Agenda nacional 2016-2021,²⁵ en coordinación con varios ministerios como el MEF, MINAGRI, ME, MIDIS, MVCS, con estudios agrupados en dos ejes generales: i) Gestión de Recursos naturales y crecimiento económico, con 23 estudios en demanda del sector público y algunos del sector privado y ii) Desarrollo económico, social y políticas económicas y sociales con 44 estudios específicos. A ello se suman 81 estudios a demanda de cinco gobiernos regionales: Cusco, Arequipa, Ayacucho, Piura, Loreto; cabe destacar que cada estudio está fundamentado el cual se guía por dos o tres preguntas claves y se esperaría que los resultados aporten un nuevo conocimiento y contribuyan en mejorar las políticas públicas. Sin embargo, no obstante que los estudios se realizan en respuesta a la demanda de los distintos sectores, abordando problemas y preguntas de interés inmediato, con una voluntad manifiesta en muchos casos de usar los nuevos conocimientos para diseñar o mejorar las políticas públicas existentes; los resultados no son los esperados. Según se sabe, generalmente el impacto logrado con la implementación de una determinada política pública es menor o no sustancialmente significativo. La pregunta es ¿por qué esto es así? ¿cómo entender y cómo implementar una política pública con aportes de las investigaciones académicas, y que, además, logren un impacto?

La respuesta tiene varios factores que se deben ser ligados a los resultados de los estudios, las recomendaciones y los procesos de implementación, donde se deberá diferenciar los resultados de una intervención, del impacto que se espera lograr. No obstante, el tema que es común a todos es la ausencia de planificación de la intervención del Estado. Al no

²⁵https://cies.org.pe/sites/default/files/files/actividades/anexo_1_agenda_de_investigacion.pdf

disponer de un sistema de información acumulativo y un sistema de planificación, el Estado no acumula los conocimientos generados y solo son considerados durante los quinquenios de gobierno, casi siempre durante el tiempo de gestión de los respectivos ministros.

A continuación, para ilustrar esta afirmación, se comentan cuatro temas de la Agenda del desarrollo (2016) ligados al desarrollo rural, tomando como base la descripción de los problemas que fueron demandados por las autoridades y en los que había interés por un mejor conocimiento, estos estaban referidos a tecnologías tradicionales; efectos de la ley de promoción agraria; participación de la mujer y asociatividad, inversión privada en proyectos de saneamiento.

i) Tecnologías tradicionales. Los Gobiernos Regionales de Cusco, Ayacucho y Apurímac, tenían interés en conocer la mejor manera de ayudar a los pequeños y medianos productores agrarios, quienes usan tecnologías tradicionales en sus procesos y solo logran una producción para el autoconsumo. Se tenía la expectativa de que con programas de producción orgánica que reemplacen el uso de agroquímicos y una oferta de semillas de maíz morado se pudieran elevar los rendimientos y mejorar la concentración de las antocianinas usadas como colorantes naturales, en el mercado global. La investigación se proponía abordar preguntas relacionadas con la mayor rentabilidad del maíz, mejorando las tecnologías de producción y conocer cómo la producción orgánica influye en la salud humana y en la conservación del ambiente. Sin embargo, el tema de la producción agrícola con insumos orgánicos dispone de abundante bibliografía, especialmente la dedicada a la producción de colorantes naturales cuyos mercados son globales antes que nacionales. De allí que la mejora en la producción y los ingresos de los pequeños productores en este rubro debería incluir un estudio de mercado internacional, para estimar su viabilidad.

ii) Efectos de la Ley de Promoción del Sector Agrario. Como se sabe, en octubre del 2000 se aprobó la Ley N° 27360, auspiciada por el Ministro José Chlimper, dos semanas antes de que Alberto Fujimori renunciara por fax. Según sus objetivos, debía promover al sector agrario durante una década. Algunos sostenían que ello se logró, pues en el periodo 2001-2014 el PBI del sector agropecuario creció un 3.2% en promedio anual.

Por otro lado, también había quienes consideraban que dicho crecimiento no se debía solo a esa Ley, dado que hubo otros factores que estimularon la exportación, tales como los Tratados de Libre Comercio, la apertura de mercados externos levantando las restricciones fitosanitarias, la promoción comercial del MINCETUR y el crecimiento de la demanda mundial. Por ello, el MINAGRI tenía interés en conocer los resultados de esa política con una evaluación de la mencionada ley y sus efectos para el mercado interno y externo, para así disponer de lineamientos sobre varios aspectos del sector (reconversión productiva, acceso a mercados y cadenas productivas, innovación y tecnificación agraria); especialmente su relación con el empleo agrícola. Sus preguntas básicas eran ¿fue positivo el impacto? ¿mejoró la calidad del empleo en cuanto a formalización, beneficios laborales en el sector agrario?

Sin embargo, Araujo (2020) ha demostrado los límites que tenía dicha ley ²⁶; con un modelo de régimen laboral muy desfavorable para los trabajadores en cuanto a relación laboral mediante “contratas”, solo 15 días de vacaciones o 4% de aporte a ESALUD. , complementando con beneficios para las empresas (pago de un 15% de impuestos a la renta, devolución anticipada de aranceles para insumos importados, subsidios del Estado para la

²⁶ <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/03/12/2020/ley-chlimper-un-regimen-laboral-temporal-que-el-estado-pretende>

infraestructura de riego). Finalmente, dicha ley no fue ratificada por el Congreso en el año 2021.

iii) Participación de la mujer y asociatividad. La asociatividad, es una práctica cultural muy arraigada en las comunidades rurales, utilizada para abordar distintos desafíos en su reproducción social, los que no estarían en capacidad de lograr de manera individual. Las ventajas y productos de la asociatividad han sido bastante estudiadas en las comunidades campesinas, en distintos procesos en los que las familias deben actuar en forma asociativa o mancomunada para defender sus bienes, sus instituciones locales y sus pautas culturales, así como también para acceder al mercado. Ese conjunto de prácticas está sustentadas en la reproducción de sus relaciones de parentesco y la reciprocidad. Sin embargo, en los estudios y en las políticas públicas, en pocas oportunidades se visibilizan las relaciones de género y más específicamente el papel de las mujeres frente a los varones. (Gonzales, 1994; CIES, 2020).

Una expresión de ello es la organización de los propietarios agropecuarios para la gestión del recurso hídrico a través de las Juntas de Regantes, donde las mujeres (64%) reconocen el beneficio de integrar una organización como el abastecimiento de agua. De allí que las distintas entidades del MIMP²⁷ que promueven la participación de las mujeres busca formular políticas que impulsen la conservación de la biodiversidad, los recursos tierra y agua y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, se observa que la inclusión transversal del enfoque de género no habría tenido muchos avances en la última década. Al respecto, Anderson y León (2006) recomendaban incluir la categoría de género en las

²⁷ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, tiene las siguientes entidades: Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de las Mujeres, Dirección de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres, Dirección de Políticas de Igualdad de Género y No Discriminación, Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género

investigaciones académicas así como una revisión de la metodología para visibilizar el papel de las mujeres en las distintas actividades que se realizan en la comunidad para su reproducción económica y social. Por ejemplo, en el tema de los recursos naturales que usa la población para sus actividades económicas, como la tierra y el agua, ligados a la actividad agropecuaria y conservación de la biodiversidad. En dichas actividades, la participación de las mujeres es importante por su conocimiento y habilidades sobre los ecosistemas, las variedades de cultivos, crianza de ganado, valor nutricional de cultivos nativos, mantenimiento de los recursos, entre otros. Sin embargo, en este contexto se observan asimetrías o desigualdades según el género, ya que los varones tienen más ventajas en aspectos como el acceso a la tierra, donde solo el 30% de propietarios agropecuarios son mujeres (691,921). Además, según el tamaño de las unidades productivas, el 86% son parcelas menores de cinco hectáreas, mientras que en los varones son el 76%. (CIES, 2020)

iv) Inversión privada en proyectos de saneamiento. Uno de los temas claves para lograr los ODS30 es que el país, en su área urbana y rural, logren las coberturas universales, y dispongan de un sistema de monitoreo para vigilar su sostenibilidad. Sin embargo, los estudios, las estrategias de intervención, y el diseño de las políticas públicas, casi siempre se enfocan sobre la inversión en la infraestructura, y muy poco o casi nada, en la gestión sostenible de los servicios. Aun cuando los problemas del sector son más o menos conocidos²⁸ y se vienen diagnosticando en las dos últimas décadas, más aun, los problemas

²⁸ El acceso a los servicios de agua y saneamiento está limitado por la deficiente gestión de las EPS, la misma que tiene como causas: insuficiente financiamiento de inversiones, escasa participación del sector privado, insostenibilidad de las inversiones, modelo de gestión municipal colapsado, injerencia política en la gestión de las EPS, tamaño de escala de empresas inadecuado, mala condición de la infraestructura de las redes de agua y alcantarillado, inadecuada gestión comercial y financiera, débil gestión de recursos humanos, entre otras. (CIES, 2016)

en las limitaciones y precariedad del servicio rural, se repite con los mismos diagnósticos desde hace más de medio siglo.

De allí que en la Agenda 2016 de investigaciones del CIES, a demanda del MVCS, se mencionaba que no obstante el sector agua y saneamiento alcanzara algunos logros en el quinquenio 2011-2016, había una brecha de infraestructura para lograr la cobertura universal, la cual, según el Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento 2014-2021 del MVCS necesitaba una inversión de S/ 53 mil millones de soles. Una de las fuentes de financiamiento de esas inversiones podría ser a través de las Alianzas Público-Privadas (APP), para lo cual se habían realizado las reformas del caso.²⁹ En este contexto, era de interés del MVCS el desarrollar mecanismos y/o modelos de gestión que contribuyan a viabilizar la participación de la inversión privada mediante APP para demostrar las ventajas de este modelo.

Cabe recordar que era el inicio del gobierno de PPK y se esperaba que en varios sectores de la economía el sector privado tendría una mayor intervención, incluyendo en este caso los servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, esta iniciativa estaba condenada al fracaso desde sus orígenes, por lo siguiente:

a) En el país, no era nuevo el tema de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, tenía dos décadas en la agenda pública y siempre fue rechazado por los usuarios y la opinión pública al igual que en la mayoría de países de América Latina, donde ya se ha declarado inviable.³⁰

²⁹ Para ello, en el quinquenio 2011-2016 hubo sucesivas reformas del sector vivienda De acuerdo a la Ley N° 30045 de Modernización de los Servicios de Saneamiento, las Empresas de Prestación de Servicios (EPS) pueden propiciar la participación del sector privado para mejorar su gestión. Asimismo, en las empresas bajo el Régimen de Apoyo Transitorio, el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) se puede promover la participación del sector privado.

³⁰ El gobierno de Humala y luego el de PPK, hicieron reformas sectoriales y realizaron inversiones por más de cinco mil millones de dólares, pero no lograron modernizar las empresas EPS urbanas, ni mejorar de manera sustantiva el servicio en el área rural, dado que la política pública se enfocaba en proveer solo infraestructura y dejaba de lado la gestión del servicio y el cuidado de dicha infraestructura; más bien se adoptó una política

b) Las reformas sectoriales en el quinquenio 2016-2021 se enfocaron en mejorar los servicios urbanos, con una legislación que no sería la apropiada para el área rural y las pequeñas ciudades, donde se estima que son más de 400 pequeñas ciudades con menos de cinco mil habitantes. A su vez, para el área rural, la nueva ley designó a la SUNASS como el regulador de las JASS, lo cual es una tarea casi imposible de cumplir al poner a su cargo un estimado de veinticinco cinco mil Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) operativas; con la tarea de regular un mercado de agua rural que todavía no existe. La SUNASS y el MVCS tienen avances parciales en este objetivo, especialmente entre las JASS que han logrado consolidarse brindando un buen servicio y garantizando su sostenibilidad, pero que son menos del 8%, en el universo de las JASS; de allí que algunos expertos sugieren revisar estas normas y mejorar el marco legal para facilitar su organización y reagruparlas, asociarlas y mejorar el desempeño de las JASS.

3.1. Políticas Públicas en Agua y Saneamiento Rural

Es reconocido el impacto de la provisión de servicios de agua y saneamiento en las capacidades productivas de un país, así como en la mejora sustantiva de la salud y la calidad de vida de la población, especialmente de las familias rurales. Desde hace más de medio siglo, esta es una afirmación sustentada en diversos estudios de ingeniería, economía, sociología, antropología, salud, entre otros. Sin embargo, las coberturas nunca llegan al 100% ni son universales, y los servicios que reciben las familias casi siempre son de regular o muy baja calidad.

Se ha demostrado que durante medio siglo se vienen repitiendo los mismos problemas en el sector. Los diversos estudios realizados por el mismo sector Vivienda, los organismos

sectorial de re centralización de las EPS, concentrando más del 50% bajo gestión directa del Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento, OTASS.

de cooperación y algunas ONG, casi siempre identifican los mismos problemas resumidos en: bajas coberturas, ya que actualmente el agua es menos del 70%; servicios de muy baja calidad, porque actualmente menos del 2% de los sistemas de agua son clorados, es decir, que el 98% de las familias rurales no consumen agua potable; asimismo, el saneamiento es muy precario, aunque en este tema si hubo mejoras sustantivas los gobiernos abandonaron las letrinas, y ahora proveen Unidades Básicas de saneamiento, es decir, baños rurales³¹, pero su difusión todavía es muy lenta. Además, los servicios no son sostenibles, ya que se estima que existe más de un 35% de infraestructura abandonada, o que funciona de manera parcial, por falta de operación y mantenimiento. Finalmente, los hábitos de higiene en las familias rurales siguen un desafío a lograr, en donde la relación entre desnutrición infantil y el no acceso al agua potable y saneamiento está demostrado; entre otros temas.

3.2. Las Políticas Públicas y su Implementación.

El papel que desempeñan las instituciones del Estado es clave en la promoción del desarrollo rural, no solo en la forma en que se realizan los diagnósticos o se identifican y priorizan los problemas que se consideren más importantes, sino también en la forma en que se ejecutan los proyectos y se gastan los recursos del Estado, temas que estuvieron en la agenda pública hace más de una década. Al respecto, los estudios dedicados a conocer y analizar las formas de intervención del Estado abordan enfoques más específicos, ligados con lo que se denomina “la primera línea de la burocracia”; por ejemplo, Cerna et al. (2017),

³¹ Si bien la política pública es brindar un servicio con Unidades Básicas de Saneamiento, hay un debate acerca de los costos de los baños rurales que debe asumir el Estado, debido a que existen diferencias en los territorios de las tres regiones naturales (Costa, Sierra y Selva), costos que están ligados con el tipo de tecnología que se use. El tema de los costos también es discutido para el área periurbana, debido a que las distancias a las fuentes o la inaccesibilidad del terreno, entre otros factores, pueden triplicar los costos convencionales de la provisión de ambos servicios. Algunos expertos han sugerido que para el Estado sería mejor el construir viviendas planificadas para los habitantes de la periferia de Lima y reubicar allí a los invasores de terrenos, porque ello sería más económico que llevarles el servicio de agua hasta donde están sus viviendas.

revisan la forma como se definen los beneficiarios de los programas sociales en el área rural desde la herramienta denominada Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), describiendo todos sus procesos, incluyendo el registro y llenado de fichas en los centros poblados, el procesamiento y los resultados. La conclusión es que el SISFOH no es más que una política para estandarizar a los pobres y establecer límites en su intervención. De esa manera el SISFOH y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), son instrumentos que se usan desde el nivel central para acotar, limitar o eventualmente disminuir la inversión social desde el Estado.

En resumen, se puede decir que las actividades de investigación que promueve el CIES incluyen recomendaciones para elaborar políticas públicas derivadas de los estudios realizados; al igual que otras actividades como talleres, seminarios y eventos con asistencia de los actores locales y de autoridades nacionales. Sin embargo, pareciera que son insuficientes para lograr una incidencia política sectorial: no solo porque los temas de estudio son heterogéneos, sino también porque el ciclo que demanda la adopción de una política pública, generalmente, es mayor que el tiempo de una investigación académica; pero, lo más importante es que una política pública nacional necesita de un proceso de seguimiento y “cabildeo” propios, es decir, persuasión o influencia legal en las decisiones políticas, hasta lograr el empoderamiento o convencimiento de los distintos actores; es un arte y una dedicación que está más allá de la actividad académica.

En ese marco, el aporte del CIES a la adopción de las políticas públicas es muy importante, en tanto provee información científica y sistematización de buenas prácticas, convocando eventos de diálogo y concertación para construir consensos, presentando los resultados de la investigación social, económica y técnica, con aportes de un nuevo

conocimiento y recomendaciones que pueden aportar en la definición de las políticas públicas, relacionadas con el desarrollo rural.

4. Agenda de Investigación en el Área de Desarrollo Rural 2021-2026

En el próximo quinquenio, la agenda para el desarrollo rural tiene un doble desafío; el primero es continuar las investigaciones y estudios sobre las oportunidades, ventajas y mecanismos que se deben adoptar a fin de mantener y replicar los polos de desarrollo rural logrados con la agricultura de agroexportación y otras actividades, evaluando sus buenas prácticas y buscando formas de articular las cadenas de valor agrario (CVA), en donde los pequeños productores ligados al mercado, con acceso a los activos necesarios puedan articularse y competir en esos mercados. En cuanto a las políticas públicas, evaluar los tipos de incentivos que brinda el Estado a fin de mantener la competitividad de los actores, principalmente para los pequeños y medianos productores agrarios; incentivos tales como inversiones en manejo del agua y la tierra, política de impuestos especiales o mejora en los derechos laborales de los trabajadores.

El segundo desafío se liga con la intervención del Estado en la lucha contra la pobreza, el cual es un compromiso de las Naciones Unidas con los ODS 2030, adoptando 17 de dichos objetivos, aunque es probable que, al igual que con los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS), no todas las metas se logren y no todos los países puedan reportar avances en cada ODS debido a las brechas de desigualdad que se mantienen. Lo más dramático es que en estos dos últimos años, las brechas se han agudizado como resultado de la crisis económica y la pandemia del Covid 19. En efecto, existe un riesgo muy alto de que las familias rurales pierdan parte de sus activos de producción y de la infraestructura de servicios; a su vez, el Estado tendrá menos recursos y menor capacidad para responder de manera oportuna y eficiente a esas demandas. Por lo cual, en el próximo quinquenio se

necesitará lograr una mejor complementariedad entre la investigación socioeconómica y las políticas públicas orientadas a recuperar y mejorar las capacidades, los bienes y los activos de las familias rurales, en el marco de por lo menos seis de los ODS 2030 ligados con el desarrollo rural.³²

Los dos desafíos mencionados no son paralelos, más bien son complementarios, asumiendo que el desarrollo rural se fortalece cuando hay menos pobreza y se mejoran las capacidades productivas y de acceso al mercado, con lo cual se eleva la calidad de vida de las familias campesinas. En ese sentido, como se sabe, el país dispone de una amplia experiencia en distintos niveles académicos y de la administración pública, por lo cual se puede decir que el desarrollo rural es abordado desde todas las ópticas y temáticas existentes. Asimismo, se han producido síntesis de lo avanzado, las cuales contribuyen en una mejor comprensión de los temas más relevantes. Por ejemplo, Diez (2012) presentó un interesante balance sobre diez temas de investigación rural.³³

A su vez, Silvana Vargas (2017) propone tres retos para la agenda de investigación, referidos a: (i) desarrollar nuevas reflexiones sobre el alcance de “lo rural” orientadas a la reducción de desigualdades, (ii) promover la producción de una teoría que sea territorialmente pertinente, y (iii) ensayar aproximaciones con diseños metodológicos mixtos

³² Los seis objetivos ODS 2030, relacionados con el desarrollo rural son: Objetivo 2 (poner fin al hambre, seguridad alimentaria); Objetivo 4 (Educación inclusiva y equitativa); Objetivo 5 (Igualdad de género); Objetivo 6 (gestión sostenible el agua, saneamiento de calidad); Objetivo 13 (combatir el cambio climático); Objetivo 15 (Uso sostenible de los ecosistemas, bosques, biodiversidad).

³³ Diez (CIES 2012),realizo una evaluación del desarrollo rural resumiendo los siguientes diez temas: (i) Estrategias, lógicas y condiciones de desarrollo centradas en las familias y hogares; (ii) desarrollo de mercados en contextos de crisis, (iii) lógicas y efectos de las interacciones ciudad campo, (iv) gobiernos locales y regionales y desarrollo rural; (v) dimensiones relevantes del desarrollo territorial rural, (vi) procesos de apropiación, defensa y aprovechamiento de territorios, (vii) nuevas actividades productivas “rurales”, capital y desarrollo; (viii) análisis acumulativos y comparativos del desarrollo rural en el Perú, (ix) impactos diferenciados del desarrollo en poblaciones específicas y (x) nuevas pistas para el desarrollo.

buscando la complementariedad de los enfoques cuantitativo y cualitativo. Para ello, sugiere abordar cuatro campos temáticos:

| Cuadro 3 <i>Campos temáticos que fueron sugeridos para investigación rural (2016- 2021)</i> | |
|---|---|
| Temas | Preguntas |
| 1)Dinámicas productivas, innovación tecnológica y articulación al mercado | ¿De qué manera la investigación rural va más allá de la producción agrícola y rescata el conocimiento local y externo?, ¿Cuál es el impacto del Estado en la reducción de la pobreza multidimensional y la desigualdad? ¿de qué manera han evolucionado las brechas de género en el acceso y gestión de recursos? ¿cuáles son los aprendizajes en innovación tecnológica y la reducción de pobreza y desigualdad? |
| 2) Dinámicas socioculturales, agencia y organización social | Estudiar las estrategias de los actores locales, principalmente sus experiencias de asociatividad, ¿De qué manera los procesos socioculturales y organizativos influyen en las estrategias de vida de las comunidades campesinas y nativas? ¿Qué lecciones de política existen sobre la organización social en los diversos territorios del país? |
| 3)Dinámicas institucionales, gobernanza y poder | Estudiar los procesos de gobernanza local y regional, formales y no formales. ¿Qué factores influyen en el buen desempeño de las municipalidades con resultados en la vida de las personas? ¿Cuáles son los costos y beneficios asociados a la consolidación de procesos de gobernanza? ¿Qué mecanismos se deben adoptar para el seguimiento participativo en el territorio? ¿Qué aprendizajes se derivan del presupuesto participativo y ejecución de otros recursos en el territorio? |
| 4)Dinámicas transversales (pobreza y desigualdad, educación, empleo, género, medioambiente, etc.) | Abordar el estudio de las nuevas relaciones campo-ciudad; ¿Qué elementos se necesitarán para consolidar la agricultura familiar como parte de la seguridad alimentaria y de la agroecología?; ¿Cuál es el rol de los jóvenes rurales como actores sociales? Desde el enfoque territorial: ¿Qué consecuencias tiene la urbanización y el surgimiento de ciudades intermedias, en crear oportunidades para la población? ¿Cuáles son las trayectorias de los nuevos actores sociales rurales y de qué manera se incorporan en la gestión territorial, a nivel local y regional? , ¿Cuáles son las oportunidades y barreras que la agricultura familiar enfrenta, para los pequeños productores, en el marco de la llamada “pluriactividad”? |

Fuente: Vargas (2017)

Según se ha indicado, en el último quinquenio, muchos de esos temas sugeridos han sido tratados, investigados y/o ampliados en las investigaciones sobre el desarrollo rural. De allí que la temática y las preguntas enunciadas en el cuadro 4 siguen vigentes en muchos casos, más aún cuando se trate de articular sus resultados con las políticas públicas. En las entrevistas con los expertos y profesionales del sector, se hizo evidente que los grandes temas estructurales que impiden el desarrollo rural se mantienen, principalmente el de la pobreza campesina, el acceso a servicios básicos de calidad y las brechas de inequidad.

En ese contexto, hubo sugerencias para profundizar los temas clásicos del desarrollo rural y también algunas nuevas propuestas, buscando hacer intervenciones diferentes y lograr resultados diferentes con mejores impactos de la inversión pública en los territorios rurales. De allí que la Agenda de investigación rural para el próximo quinquenio (Cuadro 4) se resume en ocho temas, en donde el acceso a los servicios básicos rurales podría recibir una mayor atención. Los temas son los siguientes:

| Cuadro 4 <i>Campos temáticos sugeridos para la Agenda de investigación rural, 2021- 2026</i> | |
|--|---|
| Temas para la agenda | Preguntas |
| 1) Construir un Sistema Nacional de Planificación | ¿El desarrollo rural debe estar articulado a un sistema nacional de planificación de mediano plazo? ¿Cuáles son las ventajas de una planificación territorial del desarrollo rural? ¿Qué oportunidades existen para comenzar a construir un sistema nacional de planificación? |
| 2) La pobreza rural y un salto cualitativo en su reducción | ¿Qué se necesita para que una familia y una comunidad dejen de ser pobres? ¿Cuántas de esas familias no están en capacidad de salir de la pobreza si no se les asegura un ingreso equivalente a un salario mínimo mensual? ¿Es apropiado continuar con el conocido ciclo de proyectos y programas de ayuda, apoyo y asistencia social ¿ se necesita previamente identificar a las familias, y comunidades según sus capacidades y planificar la intervención de un mediano plazo de manera sostenida? |
| 3) Asociatividad, como estrategia de | ¿Cuánto se conoce, hoy, de las estrategias asociativas de las familias rurales? |

| | |
|--|--|
| <p>sobrevivencia y desarrollo.</p> | <p>¿Qué diferencias existen en experiencias de asociatividad voluntaria y asociatividad impuesta desde el Estado? ¿Cuáles son los límites que le impone el mercado a la asociatividad, en la lucha contra la pobreza campesina? ¿Hasta qué punto la asociatividad se mantiene como una práctica social sostenible? ¿Qué mecanismos de política pública se deberían adoptar para incorporar esas prácticas asociativas en la promoción de desarrollo rural? ¿Cuáles serían las políticas públicas apropiadas para incentivar la concentración voluntaria de las familias rurales dispersas? ¿En qué sectores la asociatividad puede contribuir en mejorar el acceso a los servicios básicos?</p> |
| <p>4) Priorizar estudios e intervención pública con enfoque multisectorial</p> | <p>¿ En el marco institucional actual, es posible ejecutar proyectos con un enfoque multisectorial? ¿Cuáles serían las ventajas y, eventualmente, las desventajas de un nuevo diseño en la intervención del Estado pasando de lo sectorial a lo multisectorial? ¿Una intervención multisectorial del Estado contribuiría en construir un nuevo espacio o territorio rural?</p> |
| <p>5) Buscar nuevos paradigmas en agua y saneamiento rural.</p> | <p>¿Por qué la mayoría de los operadores de servicios rurales brindan servicios precarios desde hace más de medio siglo? ¿Cuál es la eficiencia y eficacia de una política pública que invierte centenares de millones anuales en infraestructura de saneamiento, pero, el 98% de familias consumen agua no potable? ¿Por qué el Estado, luego de invertir centenares de millones anuales en servicios de agua rural, espera que los operadores trabajen gratis? ¿Qué es más eficiente en la política pública: subsidiar la gestión del servicio o reparar y reconstruir toda la infraestructura? ¿Qué oportunidades existen para promover la asociatividad de operadores (JASS) rurales, y crear operadores comunitarios rurales de mayor nivel?</p> |
| <p>6) La gestión de los recursos hídricos con enfoque de cuenca.</p> | <p>¿Por qué el país no tiene mayores avances en la organización y gestión de los RRHH desde la cuenca? ¿Qué experiencias exitosas existen y por qué no se han replicado? ¿Qué avances existen en la relación campo-ciudad en el manejo de los RRHH? ¿Qué oportunidades existen para implementar planes y proyectos sobre el denominado pago por servicios ambientales?</p> |

| | |
|--|--|
| 7) La propiedad de la tierra y la producción familiar. | ¿Cuáles son las regiones y áreas territoriales donde predomina el minifundio menor de 2 hectáreas? ¿Qué tipo de cultivos predominan en los minifundios, y qué oportunidades tienen de ser rentables? En un contexto de cambios sociales y económicos de la ruralidad ¿Quiénes sostienen la economía familiar rural? |
| 8) Tema transversales: la equidad de género y la seguridad alimentaria | ¿De qué manera el enfoque de género contribuirá en mejorar el desarrollo rural en los territorios? ¿Que estrategias se deben promover para mejorar la productividad de la economía campesina y ligarla con la seguridad alimentaria? ¿Cuales son los mitos o frases más comunes de los funcionarios del Estado sobre la productividad de las familias campesinas que se deben superar? |

Es probable que, en el próximo quinquenio, la Agenda de investigación sobre el desarrollo rural le asigne una mayor atención al acceso a los servicios de agua y saneamiento debido a los efectos de la Covid 19; ligado con una revisión macro de las políticas de salud. El acceso universal a dichos servicios es una condición estructural básica para que las familias y comunidades puedan salir de la pobreza. En otras palabras, en la estrategia postpandemia que adopte el país, no solo debe tratarse de conocer la manera cómo se han afectado sus activos productivos, sino también los activos de sus servicios básicos como sistemas de agua y saneamiento, escuelas operativas, puestos de salud, los que al no recibir el apoyo desde el Estado se pueden deteriorar o, eventualmente, destruirse y desaparecer rápidamente.

4.1. Promover la planificación para el desarrollo rural, para los ODS 2030 y el largo plazo.

En la revisión de la literatura, se observa que casi todos los sectores públicos demandaron apoyo en la investigación social y económica en una multiplicidad de temas, subtemas y líneas específicas, según sus necesidades y objetivos de gestión. Ello permite acumular un gran conocimiento en diversos temas y, al mismo tiempo, mejorar el desempeño

del sector que se trate. Sin embargo, dicho conocimiento, lecciones y buenas o malas prácticas aprendidas no es aprovechado por el país en todo su potencial, debido a que no existe un diálogo entre los subsistemas, no hay objetivos estratégicos comunes de mediano o largo plazo; casi siempre se agota en un quinquenio de gobierno o antes del mismo. Dicha situación será más dramática en la fase de pospandemia Covid 19, en la medida que se necesitará conocer las formas cómo fueron afectadas las familias rurales, el impacto que ha tenido en sus bienes y activos en sus estrategias de sobrevivencia.

De allí se concluye que el país necesita de un sistema nacional de planificación estratégica de mediano y largo plazo que adopte objetivos de políticas de Estado y que trascienda los periodos de gobierno, tal como existen en otros países de la región³⁴. Se necesita de una planificación vinculante, que articule el desempeño del Estado a nivel nacional, sub regional y local e involucre la participación de todos los sectores y niveles de la gestión pública, así como un nivel de participación o veeduría ciudadana. El Estado necesita de un Sistema Nacional de Planificación para establecer sus objetivos y metas de mediano y largo plazo. El país, como miembro de las NNUU, está comprometido en lograr los objetivos de los ODS 2030. Se dispone del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y un conjunto de subsistemas sectoriales que recogen, procesan y difunden información pero no están diseñados para dialogar entre sí, o también que incluyan variables e indicadores de otros subsistemas. Esta es una oportunidad para que el país inicie la construcción, por etapas, de un sistema nacional de información integrado, que al mismo

³⁴ Por ejemplo, en Chile, hasta hace pocos años, había un Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) que luego el gobierno de Piñera convirtió en Ministerio de Desarrollo Social. Colombia tiene un Consejo Nacional de Planeación (CNP) que reúne a un conjunto de instituciones públicas y constituyen su sistema de planificación de las inversiones y el desarrollo económico y social; cuyas decisiones son vinculantes con los sectores y niveles de gobierno. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/planificacion-de-colombia>

tiempo facilite la construcción de un Sistema Nacional de Planificación estratégico de largo plazo. En ese marco, el desarrollo rural tendrá un nuevo enfoque, en base al concepto del desarrollo rural territorial, y podrá incorporar los temas de la Nueva ruralidad.

4.2. La pobreza rural y un salto cualitativo en su reducción

La pobreza rural es un tema permanente en la academia y en las políticas públicas, y en el último medio siglo ha sido abordada desde distintos ángulos con diferentes metodologías y con programas especiales; sin embargo, los resultados no son los esperados, no se puede conseguir un salto cualitativo en su reducción, son sucesivos vaivenes en las dos últimas décadas. En ese sentido, varios de los investigadores entrevistados señalaron que la pobreza rural no es homogénea ni se localiza de manera uniforme en los territorios, existen grandes diferencias y desafíos para abordar los problemas de servicios para la población rural dispersa, los mismos que son distintos a los de la población concentrada.

En ese marco, preguntaban ¿cuál debe ser la estrategia de intervención territorial más acertada para el Estado? ¿Es apropiado continuar con el conocido y tradicional ciclo de proyectos y programas de ayuda, apoyo y asistencia social; o se necesita previamente identificar a las familias, comunidades o centros poblados rurales según sus capacidades, y así planificar la intervención con un horizonte de mediano plazo?. En otras palabras, la pregunta que surgía era: ¿Qué se necesita para que una familia y una comunidad dejen de ser pobres como lo son hoy? Las respuestas eran variadas; desde la producción, se dijo que en las comunidades rurales había familias que sí podrían salir de la pobreza, pero que habría otras que no podrían hacerlo porque no tenían forma de mejorar su productividad, como la fragmentación de la tierra, poseen menos de dos hectáreas, semillas de baja calidad o sin acceso a sistemas de riego.; además . si se sabe que la pobreza rural está concentrada en la sierra sur, en donde residen unas 650 mil familias aproximadamente, en comunidades

campesinas, ¿Cuántas de esas familias no están en capacidad de salir de la pobreza, si no se les asegura un ingreso equivalente a un salario mínimo mensual?.

Desde el acceso a servicios básicos, se dijo que las familias rurales más pobres son las que disponen de los servicios básicos más precarios o no los tienen, Especialmente para las familias que residen en centro poblados dispersos (menos de 40 casas juntas), para los que no llegan los proyectos de inversión pública como escuelas, postas o agua potable. Se estima que unas 700 mil familias, residen en el área rural dispersa, para quienes los costos de inversión desde el Estado son muy altos, comparados con los menores costos en la población rural concentrada (de 40 a 500 casas juntas), costos que pueden diferir de 1 a 3; y en el caso de las comunidades nativas de la amazonia pueden llegar de 1 a 10.

4.3. La Asociatividad como Estrategia para el Desarrollo.

La asociatividad es un concepto que, desde los años cincuenta, está presente en los estudios académicos de antropología, etnología, (Degregori, Sendon, Sandoval, 2018), y sociología. A su vez, desde los años noventa, la asociatividad se liga con los conceptos de capital social y redes sociales (Putnam, 1995), se re valora su papel en la economía (Ostrom, 2011) y también se relacionan con las políticas públicas. Algunos autores han estudiado los alcances de la asociatividad con el mercado, analizando las distintas organizaciones que adoptan los productores agrarios para mejorar la rentabilidad de sus negocios, así como las estrategias de gobernanza del territorio rural (Urrutia y Diez, 2016). La asociatividad es un valor que surge desde la misma comunidad o de los grupos de interés asociados, en una iniciativa voluntaria que busca el bien común para todos; incluso cuando tiene manifestaciones heterogéneas en la sociedad rural; por ejemplo, entre los productores, como asociaciones para producir y comercializar, asociaciones de regantes o cooperativas, comunidades campesinas; en los centros poblados y villorrios, como las asociaciones para

gestionar el agua potable, la asociación para acceder a otros servicios básicos (Mejía et al., 2016). En resumen, la asociatividad se practica con distintos objetivos económicos y sociales bajo determinados códigos de ética y reglas de conducta escritos y no escritos, pero cuando tales objetivos son impuestos por agentes externos, como los funcionarios del Estado u ONG, muchas veces terminan en el fracaso o no logran alcanzar sus objetivos.

Sin embargo, esa asociatividad voluntaria tiene dos fases o contenidos que pueden ser contradictorios. Sus miembros se asocian bajo reglas de solidaridad pero, al mismo tiempo, están en competencia para acceder a los mercados; compiten entre ellos mismos o con otras asociaciones similares, para acceder al mercado laboral o a la provisión de bienes, con lo cual se crean procesos de solidaridad en competencia. En la etapa postpandemia Covid 19, interesará conocer de qué manera se refuerzan o se modifican esos lazos de solidaridad y asociatividad entre los grupos sociales y/o las clases populares, especialmente de los territorios rurales, donde sobreviven los más pobres. ¿Será una asociatividad para continuar en la sobrevivencia, o para impulsar el desarrollo de sus condiciones de vida?

En resumen, interesa conocer la solidaridad entre las familias rurales para comprender la permanencia de las comunidades campesinas, las formas asociativas de los productores agrarios y/o las asociaciones para el acceso a los servicios básicos. Un subtema ligado con la asociatividad es explorar la viabilidad de adoptar políticas selectivas en favor de los pequeños productores, para estimular su crecimiento.³⁵ Las preguntas son:

³⁵ Por ejemplo, este 2021, el Congreso aprobó la Ley para los pequeños productores agrarios organizados, agregando incentivos del No pago de impuestos a la renta (IR) hasta por aproximadamente 35,000 dólares al año; también del no pago de IGV a las entidades cooperativas, al considerar que son instituciones que realizan actos de representación. Los socios de las cooperativas de productores agrarios y pecuarios tenían una exoneración de 20 UIT de sus ingresos para el no pago del impuesto a la renta. La nueva Ley lo sube a 30 UIT. Diario La República, Lima, 3 de julio 2021

¿Cuánto se conoce de las estrategias asociativas de las familias rurales? ¿Cuáles son los límites que le impone el mercado a la asociatividad, en la lucha contra la pobreza campesina? ¿Hasta qué punto la asociatividad se mantiene como una práctica social sostenible? ¿Qué mecanismos de política pública se deberían adoptar para incorporar esas prácticas Asociativas en la promoción de desarrollo rural?

¿La exoneración o disminución de las tasas impositivas y de los impuestos regulares, es una opción viable para estimular el desarrollo rural? De ser viable ¿cuál sería el límite, según tipo de cultivos, según mercados o según montos de producción?

4.4. Priorizar Estudios e Intervención Pública con Enfoque Multisectorial.

Diversos estudios han indicado las limitaciones que tiene el Estado para promover el desarrollo rural mediante las intervenciones sectoriales; casi siempre, además, se hacen recomendaciones y propuestas para mejorar la coordinación intersectorial. Por ejemplo, desde un enfoque territorial administrativo, el PNUD (2019) sugiere mejorar la coordinación intergubernamental desde el nivel regional y distrital usando instrumentos tales como programas presupuestales, mancomunidades regionales y municipales, programas conglomerados de inversiones en infraestructura económica; medidas muy importantes que ayudarían a promover el desarrollo rural, aunque algunas de ellas no hayan logrado los resultados esperados como, por ejemplo, las mancomunidades. De allí que sería conveniente realizar estudios y, eventualmente, ejecutar proyectos piloto para explorar los alcances que tendría una intervención conjunta multisectorial en los territorios rurales. Las preguntas serían:

¿Es posible, en el marco institucional actual, ejecutar proyectos con un enfoque multisectorial?

¿Cuáles serían las ventajas y eventuales desventajas de un nuevo diseño en la intervención del Estado para pasar de lo sectorial a lo multisectorial?

¿Una intervención multisectorial del Estado contribuiría a construir un nuevo espacio o territorio rural?

¿El actual modelo de descentralización que tiene el país es compatible con la adopción de estrategias e intervención multisectoriales?

4.5. Buscar Nuevos Paradigmas en Agua y Saneamiento Rural.

Para sugerir una agenda 2021-2026 que considere temas de agua y saneamiento rural, conviene recordar que el acceso a dichos servicios es esencial para elevar la competitividad del país, mejorar el desarrollo rural y la calidad de vida de las familias. A su vez, en la etapa postpandemia, la provisión de servicios de agua y saneamiento para toda la población deberá ser un objetivo prioritario. No hay política pública de mayor impacto directo que la provisión de servicios de agua y saneamiento de calidad; de allí que se puede comenzar con la pregunta ¿Por qué esos servicios siempre están rezagados en el área rural? ¿las brechas en el acceso se deben a un tema de inversiones, de marco legal o de tecnologías? La respuesta a la persistencia de las brechas es que ninguno de esos tres factores explican por qué está rezagado el saneamiento rural.

No es un problema de inversiones. El Estado dispone de recursos financieros suficientes, especialmente en las últimas dos décadas, se han invertido un promedio de 250 millones de dólares anuales en servicios de agua y saneamiento rural. Pero el Estado construye y entrega a las comunidades una valiosa infraestructura, para que su gestión la realice la comunidad con trabajo gratuito.

No es un problema de marcos legales e institucionales, porque en las dos últimas décadas las reformas sectoriales reconocieron las características de los servicios rurales,

incluso cuando la última reforma del año 2016 adopta normas inviables para el área rural como la intervención de la SUNASS o la eventual gestión de los sistemas rurales a cargo de las EPS urbanas); pero, a pesar de ello, las JASS siguen operando.

No es un problema de tecnologías. Porque la experiencia en ingeniería ha desarrollado sistemas de infraestructura y uso de materiales que se adaptan a los distintos espacios y territorios rurales en agua y en saneamiento, con diseños, planos, procesos constructivos, y operación y mantenimiento, validados. Entonces, pareciera que la respuesta al por qué de la permanencia de esos problemas reiterados está ligada a los diversos factores económicos, sociales y culturales entre los que cabe destacar dos: i) La ausencia de planificación en el seguimiento del postproyecto y la repetición de un solo modelo de gestión comunitaria: la JASS individual.

a) La ausencia de planificación de la intervención del Estado: como se ha indicado en otro acápite de este informe, al no disponer de un sistema de planificación, no permite una acumulación del conocimiento y la propia experiencia de la administración pública, ni el asignar las prioridades para el desarrollo, con estrategias de mediano y/o largo plazo. En la provisión de servicios de agua y saneamiento rural, dicha ausencia se expresa en la falta de previsión cuando se elaboran los proyectos de inversión, al no incluir una fase de acompañamiento posinversión para apoyar a las comunidades rurales, a quienes se entrega la infraestructura construida por el Estado para que las JASS, de manera gratuita, asuman la operación y el mantenimiento del servicio. En algunos proyectos del PRONASAR del MVCS, el posproyecto incluye un seguimiento de seis o doce meses; sin embargo, ya se ha demostrado que esa política no es sostenible. El acompañamiento postproyecto debe ser permanente durante las tres décadas que se espera que debe durar la infraestructura construida.

b) La gestión comunitaria, con una JASS individual, tiene más de medio siglo de experiencia validada, demostrando que son organizaciones débiles, con bajas capacidades, casi sin equipos o herramientas y, sobre todo, que su trabajo es gratuito bajo el supuesto tradicional que la comunidad “sabr  compensar” a los directivos y operadores de una JASS. El marco legal, desde el año 2016, ha complicado más la gestión rural en lugar de simplificarla al delegar en los Municipios la responsabilidad de los servicios rurales, y designar a la SUNASS como ente regulador de las JASS rurales, e incluso al dejar abierta la posibilidad que las empresas prestadoras de servicio urbanas también tomen a su cargo las JASS. El resultado es que muy pocas Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento, (menos de un 10%) cumplen con el papel asignado por el Estado. Sin embargo, el modelo de la JASS individual se continúa reproduciendo hasta la fecha.

Las preguntas serían:

 Por qué la mayoría de los operadores de servicios rurales brindan servicios precarios desde hace más de medio siglo?  Cu l es la eficiencia y eficacia de una política pública que invierte centenares de millones anuales en infraestructura de saneamiento, pero el 98% de familias consumen agua no potable?  Por qué el Estado, luego de invertir centenares de millones anuales en servicios de agua rural, espera que los operadores trabajen gratis?  Qu  es más eficiente en la política pública: subsidiar la gestión del servicio o reparar, o reconstruir toda la infraestructura?  Qu  oportunidades existen para promover la asociatividad de operadores (JASS) rurales, y crear operadores comunitarios rurales de mayor nivel?

4.6. La gestión de los Recursos Hídricos con Enfoque de Cuenca.

Se sabe que la premisa para adoptar un sistema de gestión de cuencas, es la gobernanza que se deberá construir con todos los actores locales involucrados, públicos, privados y comunitarios. Se disponen de pocos estudios, así como de ejecución de proyectos,

con experiencias prácticas, que brinden lecciones aprendidas para su réplica a nivel nacional. De allí que se necesita abordar los distintos frentes, tales como el institucional, legal, de gobernanza territorial, entre otros; al mismo tiempo validar iniciativas de pequeña escala para obtener buenas prácticas y lecciones que faciliten la réplica a mayor escala. Las preguntas son:

¿Por qué no se ha desarrollado la gestión de los recursos hídricos, con enfoque de cuenca en el país? ¿Es apropiado el marco legal e institucional que dispone el país, para incentivar la gestión de cuencas y sub cuencas? ¿Se conocen y se han difundido, de manera apropiada, las ventajas y oportunidades que surgen para los distintos actores, con una gestión de los recursos hídricos, desde una cuenca? ¿Existen experiencias validadas de gestión de cuenca o subcuenca en donde participen las JASS como socios, en igualdad de condiciones?

4.7. La Propiedad de la Tierra y la Producción Familiar.

Se estima que en el país existen 650 mil familias campesinas, que sobreviven en la pobreza con una economía de subsistencia, en donde la pequeña propiedad (menos de 5 Ha), no les facilita condiciones para mejorar su productividad. Se dice que el minifundio y la pobreza rural van ligados, y la solución de sus problemas debe ser de manera conjunta. Las preguntas son:

¿Cuáles son los factores, los mecanismos o prácticas culturales que mantienen la fragmentación de las tierras? ¿Existen formas para superarlo o corregir dicha fragmentación? ¿Cuáles serían las tres medidas más inmediatas para superar la pobreza campesina según los territorios donde se localiza la mayor fragmentación de la tierra productiva? ¿Las políticas agrarias que implementa el Estado contribuyen a disminuir la fragmentación o, por el contrario, al no incluir a los pequeños productores se estimula la mayor fragmentación de la tierra productiva?

4.8. Temas Transversales: la Equidad de Género y Seguridad Alimentaria

La equidad de género es un tema de permanente actualidad a nivel global, es la lucha permanente de las Naciones Unidas por disminuir y, eventualmente, acabar con su expresión más inmediata y directa: la exclusión que sufren las mujeres frente a los varones; es por ello que en los ODS 2030 existe un objetivo específico referido al tema, el objetivo 5 de los ODS 2030: lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, reconociendo la complejidad del tema en tanto abarca elementos estructurales como las normas y conductas sociales, así como la adopción de marcos legales y de políticas públicas que contribuyan en lograr disminuir, de manera progresiva, dicha desigualdad.

En el último quinquenio el enfoque de género se abordó desde diferentes ángulos; por ejemplo, desde la producción en la forma en que se decide en la familia campesina, lo que se producirá, el tipo de cultivos; en el acceso a los servicios básicos, al saber cómo se decide el acceso al agua y disposición sanitaria de excretas; desde las brechas en la educación superior, como en el acceso de mujeres nativas a la educación universitaria; o en estudios exploratorios acerca de las estrategias forestales y las oportunidades para las mujeres. De allí que, en el próximo quinquenio, se deberá continuar promoviendo estudios e investigaciones socioeconómicas que contribuyan en un mejor conocimiento de las manifestaciones de la inequidad de género y, eventualmente, sugerir nuevas medidas de políticas pública. Aquí algunas preguntas al respecto:

¿Qué tipo de medidas económicas se pueden adoptar en un territorio rural para avanzar en la equidad de género?

Los avances en el marco legal, como el de la paridad en el desempeño político y el ejercicio del poder local ¿de qué manera se traducen o impactan en la sociedad rural o nativa?

¿Cuáles son las experiencias exitosas sobre la equidad de género en la sociedad rural?
y ¿de qué manera se pueden replicar esas lecciones?

En cuanto a la seguridad alimentaria, en la medida que los principales alimentos de las familias proceden de actividades agropecuarias y, por efectos del cambio climático, en muchas regiones del mundo se agudizan los problemas del hambre (según la FAO, el 2019 más de 688 millones de personas padecían hambre), situación que con la pandemia del Covid 19 se ha vuelto dramática en varios países de África y América Latina ; sus efectos sobre la pobreza extrema, la pérdida de empleos y la caída de las transferencias del exterior que recibían algunos sectores de familias, todavía no se conocen en toda su magnitud. Dicha situación, en lo inmediato, es abordada por las agencias de cooperación como la PNUD, FAO o el Banco Mundial, buscando de disminuir el impacto de la pandemia en la seguridad alimentaria.³⁶

Las preguntas serían: ¿Cuáles son los factores que determinan el costo de producción en los alimentos nutritivos? ¿Cuáles son las demandas de los productores, en los distintos territorios rurales para llegar a los mercados de alimentos? ¿Se puede establecer una canasta básica de alimentos saludables apoyada desde el Estado y que llegue hasta los hogares? ¿Qué condiciones se necesitan promover para la transformación industrial local de alimentos básicos como parte de una dieta saludable?

Conclusiones y reflexión final

1) La revisión de la literatura sobre el desarrollo rural en el quinquenio 2016-2021 y las políticas públicas orientadas a su promoción, indican que el conjunto de temas abordados son, en muchos casos, los mismos de las últimas décadas; la mayoría de los cuales se discuten

³⁶ <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/06/15/as-hunger-rises-the-world-bank-supports-vulnerable-people-now-and-in-the-future>

y analizan desde la investigación académica. Se observa que en varios casos se realizan aportes novedosos, aportando nueva evidencia empírica o como resultado de la sistematización de experiencias y proyectos específicos. Los nuevos enfoques y tendencias observados se pueden resumir en cuatro grandes ejes o campos en los que ha transitado la intervención:

i) Del enfoque lineal al de las heterogeneidades. se destacan las diferencias en la agroexportación y en los territorios rurales; así como el papel de las comunidades en la producción de alimentos y en analizar las capacidades de la agricultura familiar. En los gobiernos locales, se identifican fortalezas y debilidades en la provisión de servicios básicos.

ii) Del enfoque sectorial al enfoque multisectorial del desarrollo rural: la preeminencia de la actividad agrícola se abre a la visión integral entre economía, sociedad, cultura y política. De la coordinación intersectorial a la planificación e intervención multisectorial. De la inversión con regulación mínima a la zonificación territorial regulada. De la no-visibilización de la mujer a la investigación con enfoque de género en temas como la propiedad de la tierra, usos del agua, entre otros. De la gestión individual a la gestión asociativa.

iii) Del área rural aislada al Enfoque territorial: la ruralidad tradicional es superada por la nueva ruralidad. Del mercado laboral aislado hacia el mercado laboral dinámico campo y ciudad. Del predominio de los ingresos agrícolas al de los ingresos no agropecuarios.

iv) De la naturaleza como proveedora de recursos al del medio ambiente como hábitat: se transita de la explotación de los recursos minerales como prioridad a la explotación regulada y la conservación de los recursos hídricos. De la libre explotación de los RRNN a la intervención regulada por el Estado y vigilada por las comunidades. De la visión de un

país "rico en RRNN" a la de un país regulador de la intervención del capital y protector de los ecosistemas.

2) En la revisión bibliográfica se observa que los temas más revisados fueron referidos a las comunidades campesinas, la posesión y titulación de la tierra, las cadenas de valor agrícola y la agroexportación, la exclusión de los pequeños productores de los mercados, la economía familiar de subsistencia, las estrategias de asociatividad de los productores y de las familias para acceder a los servicios. En menor medida, hubo estudios sobre la conservación de los recursos naturales, los recursos hídricos y el medio ambiente. En ese contexto, los estudios sobre el llamado boom de la agroexportación tuvieron una especial atención, discutiendo sus procesos, etapas, logros y también limitaciones para involucrar o integrar a los pequeños productores.

En los temas del acceso a los servicios de agua y saneamiento no hubo muchos estudios; de allí que sigue pendiente, como un gran tema en el marco de los ODS 2030. Es una oportunidad para promover un conjunto de estudios relacionados de manera específica con el acceso a los servicios básicos en los territorios rurales, o eventualmente constituir un grupo de trabajo. Por ejemplo, se necesita conocer las demandas territoriales y modelos de gestión de los servicios de agua potable; así como el acceso al saneamiento o disposición sanitaria de excretas y el cambio de hábitos de higiene en las familias campesinas. De igual manera, profundizar los estudios con enfoque de género, especialmente los referidos al papel y desempeño de las mujeres, en tensión permanente con las condiciones de inequidad que predominan en la sociedad rural.

3) En el último quinquenio, el desarrollo rural en el Perú ha sido impactado por tres factores extraordinarios: i) La inestabilidad política en el gobierno nacional; ii) La pandemia del coronavirus; iii) La agudización de los efectos del cambio climático. Son tres eventos

que han afectado las condiciones de vida y las estrategias de reproducción de las familias rurales. Los efectos de tales eventos, especialmente la pandemia del Covid 19, tendrán un impacto directo en la forma en cómo el Estado atienda las demandas del desarrollo rural, al mismo tiempo que se abren nuevos desafíos para los estudios y la investigación rural postpandemia. El desafío será no solo abordar los antiguos y nuevos temas para el desarrollo rural, sino desplegar nuevos alcances y construir nuevos contenidos acerca de la ética y la sostenibilidad del desarrollo al mismo tiempo. Frente a los desafíos para lograr los ODS 2030 y la adopción de una Agenda de investigación rural para el próximo quinquenio, se pueden enunciar algunas preguntas para la construcción de un nuevo paradigma de interpretación y abordaje, tales como las siguientes: i) ¿Por qué persiste la pobreza rural a pesar de los esfuerzos y las inversiones que realiza el Estado?; ¿Tiene sentido que el Estado continúe con sus tradicionales programas de asistencia técnica agrícola, sin planificación y sin rendición de cuentas ante los llamados beneficiarios?; ¿Tiene sentido que el Estado invierta centenares de millones de soles en infraestructura rural y la abandone sin ningún tipo de apoyo ni de asistencia técnica permanente?

Referencias

- Aguilar, P. (2020). Heterogeneidad institucional y gobernanza en intervenciones públicas de agua y saneamiento: el caso el proyecto integral de agua potable en Pasco. *SEPIA*, 23, 327-372
- Anderson, J. y León, J. (2006). *El enfoque de género en la investigación del CIES. Balance y propuesta.* CIES, <https://cies.org.pe/sites/default/files/files/articulos/economiasociedad/02-anderson.pdf>
- Aldana, U., Clausen, J., Cozzubo, A., Trivelli, C. Urrutia, C., Yancari, J., (2018) *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico.* Instituto de Estudios Peruanos.
- Araujo, A. (2019). *El impacto de la expansión de la agricultura comercial en la gobernanza y gestión indígena de la tierra* [Informe final]. CEPES, CIES,
- Asensio, R. (2021). Superando el muro: rutas e inclusión económica de los jóvenes rurales latinoamericanos. En C. Trivelli y R. Gil (Eds). *Caminantes, ocupaciones, aspiraciones e identidades de los jóvenes rurales peruanos* (pp. 237-287). IEP.
- Babb, F.E. (2019). *El lugar de las mujeres andinas. Retos para la antropología feminista des colonial.* Instituto de Estudios Peruanos. IEP.
- Baskovich, M y Flores, B. (15 de julio de 2019). Comprender la nueva ruralidad en América Latina y su significado para el sector saneamiento. *VOCES-Banco Mundial.* [https://blogs.worldbank.org/es/voces/la-nueva-ruralidad-en-america-latina.](https://blogs.worldbank.org/es/voces/la-nueva-ruralidad-en-america-latina)
- Baskovich, M. (2019). *Innovaciones en agua y saneamiento rural en América Latina. Una revisión rápida.* World Bank.

- Berdegue, J; Jano, P. y Renard, Ch. (2005). Evaluación Institucional del SEPIA. *SEPIA 20 años, evaluación y reflexiones*, 17-110.
- Burneo, M.L y Trelles, A. (2019). Comunidades campesinas en Puno y nueva ruralidad. Vilca, P. (Ed.) *Puno en el Siglo XXI: desarrollo ambiental y comunidades* (pp.183-236). SER.
- Burneo, M. L. (2018). Nuevas miradas y ausencias en los estudios sobre desigualdad rural en el Perú (1997-2017). En R, Fort.; M, Varese., C, De los Ríos (Eds.). *Seminario Permanente de Investigación Agraria* (pp 331-430). SEPIA XVII.
- Mireya, B. (2018). Paisaje rurales en el Perú, aproximaciones y perspectivas. En R, Fort.; M, Varese., C, De los Ríos (Eds.). *Seminario Permanente de Investigación Agraria* (pp. 593-670). SEPIA XVII.
- CAF-Agua Limpia. (2020). *Agua Rural. Innovación social: servicios de agua potable en las localidades rurales del Perú*. CAF-Agua Limpia.
- CIES. (2012). *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y Agenda 2012- 2016*. Consorcio de Investigación económica y social. https://cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/libro_balance_2012.pdf
- Dammert, J.L. (2017). *Acaparamiento de tierras en la amazonia peruana. El caso de Tamshiyacu*. Worldlife Conservation Society.
- Degregori, C.I. (1986). Del mito del Inkarri al mito del progreso; poblaciones andinas, cultura e identidad nacional. *Revista Socialismo y Participación*, 36, 46-55.
- Del Pozo, C. (2019). *Estimaciones de la relación empírica entre el acceso a infraestructura de riego y la productividad de las unidades agrícolas en el Perú* (Informe final).

Centro Bartolomé De Las Casas; MEF, CIES. XXI Concurso anual de Investigaciones.

Díaz, R. (2018). Demanda por infraestructura descentralizada y desigualdad rural: desigualdades e inequidades en el mundo rural. En R, Fort M.; M, Varese S.; C, De los Ríos (EDs). *Perú. Problema Agrario en debate. Seminario Permanente de Investigación Agraria. SEPIA*, 23, 495- 542.

Díez, H.A. (2012). Desarrollo rural: Balance 2007-2011 y Agenda 2012-2016. En CIES (Eds.). *La investigación económica y social en el Perú* (pp. 417-458). https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_silvana_vargas_0.pdf

Escobal, J. y Valdivia, M. (2004). *Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*. GRADE.

Espinoza, M., Escobal, J y Fort, R. (2020). A 50 años de la reforma agraria peruana. Nueva evidencia sobre su despliegue espacial-temporal y efectos de largo plazo. En S,Vargas Winstanley y M, Bravo (Eds.) *SEPIA, Perú. Problema Agrario en debate. SEPIA*, 23, 33- 70.

Fernández, J., Fernández, M., Solouaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y El Caribe*. CEPAL, FIDA.

FAO. (2020). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. FAO, FIDA,OMS,PMA y UNICEF.

FIDA. (2018). *Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales 2019-2024*. República del Perú. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

- Fort, R y Borasino, E. (Eds.). (2016). *¿Agroindustria en la Amazonia? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Ford Foundation- GRADE.
- Glave, M., Borasino, E. (2019). *Gobernanza forestal y sostenibilidad en la amazonia: avances y desafíos de políticas en el Perú* (Informe final). GRADE, CIES
- Gonzales, I. (2018). (Re)configuración de los territorios hidro sociales para la provisión de agua potable en la cuenca del río Ica: el caso del proyecto de galerías filtrantes en el distrito de San José De Los Molinos. En R, Fort., M, Varese S., De los Ríos, C. (Eds.) *Seminario Permanente de Investigación Agraria. SEPIA, 23*, 713-760.
- Gonzales de Olarte, E. (1994). *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Grompone, A., Reátegui, L. y Rentería, M. (2018). Acumulación de desventajas: el tránsito de los jóvenes rurales a la educación superior. En SEPIA, R, Fort M., M, Varese S.; De los Ríos, C (Eds.), *Seminario Permanente de Investigación Agraria. SEPIA, 17*, 431-466.
- Huamán, A. y Palacios, A. (2018). Agroindustria en la Amazonia colonizada: una aproximación etnográfica a la cadena de valor de la palma aceitera en Tocache, San Martín. En SEPIA, R, Fort M., M, Varese S.; De los Ríos, C (Eds.), *Perú, el problema agrario en debate XVII. Seminario Permanente de Investigación Agraria. SEPIA*, 185-244.
- Huerta, M. (2020). *Estrategias regionales de agua y saneamiento en Cajamarca y La Libertad, en el contexto de la pandemia de Covid19*. Gobierno Regional de La Libertad.

- INEI. (2021). *Perú: estado de la población en el bicentenario, 2021*. Instituto Nacional de Estadística e informática. INEI.
- INEI. (2018). *Directorio de comunidades campesinas y nativas. Censos nacionales 2017. XII de población, VII de Vivienda, III de comunidades indígenas. Tomos I y II*. INEI.
- Larsen, P. (2016). *Derechos indígenas, gobernanza ambiental y recursos de la amazonia peruana. Hacia una Antropología de la pos frontera*. IEP.
- La Riva, D. y Castillo, D. (2019). *Selección de cultivos: un análisis desde un enfoque de género al caso cusqueño. Informe final*. GRADE-CIES.
- López, S. (1991). *El Dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Instituto Democracia y Socialismo.
- Mayer, E. (2017). *Cuentos Feos de la Reforma Agraria peruana (2ª ed.)*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Mesclier, E. (2020). La reforma agraria, transformación del espacio geográfico y desplazamiento de la cuestión democrática: el caso de los dependientes de las haciendas. En S, Vargas y M, Bravo (Eds.). *Seminario Permanente de Investigación Agraria Perú, Problema Agrario en debate*. SEPIA, 1, 187- 218
- Mejía, A., Castillo, O., Vera Rafael, A. (2016). *Agua Rural. Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina*. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina.
- Muñoz, Paula. (2020). Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales. En S, Vargas y M, Bravo (Eds.), *Seminario Permanente de Investigación Agraria. Perú, Problema Agrario en debate*. SEPIA, 18, 219-290.

- Muñoz, I. (2016). Agro exportación y sobre explotación del acuífero de Ica en Perú. *ANTHROPOLOGICA, Revista de la PUCP*, 34 (37), 115-138
- Muñoz, I y Zúñiga, A. (2018). El problema de la sobre explotación de los acuíferos de Ica y Villacuri. Estudio de caso bajo el enfoque institucional del manejo de los recursos de uso común. En M, Ore e I, Zúñiga (Eds.), *Aguas en disputa. Ica y Huancavelica, entre el entrapamiento y el dialogo* (pp. 113-165). PUCP.
- Navarro, D. (2019). *Manejando el éxito y fracaso. Estudio comparativo de los manejos locales de las JASS en dos comunidades campesinas*. GRADE, MEF, CIES.
- OCDE. (2017). *Perú: evaluación del desempeño ambiental*. CEPAL, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- Orihuela, J.C. y Pérez, C.A. (2019). *¿Más vale verde por dentro que fuera?. Efectos de las áreas naturales protegidas sobre la deforestación y el bienestar en la amazonia*. (Informe final). IDRC Canadá, F. Bustamante, SUNAT. PUCP, CIES.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- OXFAM. (2016). *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*. OXFAM Internacional.
- Pasará, L. (2019) *Velasco, el fracaso de una revolución autoritaria*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial.
- Paredes, H. y Fort, R. (2018). Valor agregado y su impacto sobre los ingresos de medianos y pequeños productores: evidencia para el caso peruano. En R, Fort M., Varese, M., y C, De Los Ríos (Eds.), *SEPIA, Perú, el problema agrario en debate. Seminarios Permanente de Investigación agraria SEPIA*, 18, 35-131.

- Pease García, H. (1989). *Democracia local. Reflexiones y experiencias*. Centro de Estudios de Promoción del Desarrollo. DESCO.
- Pesantes María, A., Cárdenas, C. y Lema, C. (2019). *Nosotras también podemos; mujeres indígenas en la universidad de la amazonia peruana y la universidad científica del Perú*. CIES-Centro de Salud Sin Límites.
- PNUD. (2019). *El reto de la igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD. (1995). Bowling Alone: America's Declining social capital. *Journal Of Democracy*, 6 (1), 65- 78.
- RIMISP. (2020). Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2019. Juventud rural y desarrollo. *Centro Latinoamericano para el desarrollo rural*. FIDA.
- Sánchez, J.M. (2002). *La revolución peruana: ideología y practica política de un gobierno militar 1968- 1975*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas CSIC, Universidad de Sevilla.
- Vargas, S. y Bravo, F (Eds.). (2020). Perú, Problema Agrario en debate. *SEPIA*, 18.
- Ernesto, R (Eds.). (2018). Perú: el problema agrario en debate. Mesa temática Derechos ancestrales y conservación de la naturaleza: el caso de los pueblos indígenas del parque nacional del Manu. *SEPIA*.
- Trivelli, C. y Gil, R (Eds.). (2021). *Caminantes. Oportunidades, ocupaciones, aspiraciones e identidades de los jóvenes rurales peruanos*. Instituto de estudios Peruanos.
- Urrutia, J., Loayza, C. y Lujan, C. (2020). *Ayacucho, ideas y vueltas de la reforma agraria*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Urrutia, J. y Diez, A. (2016). Organizaciones y Asociatividad hacia la lógica de la gobernanza del espacio rural. *SEPIA*, 16, 233- 294.

- Vargas, S. (2017). *Desarrollo Rural. Balance de Investigación de políticas públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. CIES.
- Venero, H., Venero, J. y Sotelo, M. (2016). Brechas de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. ¿cómo afecta la salud de los niños rurales del Perú?. *SEPIA*, 16, 735-782
- Vilca, P. (Eds.). (2019). *Puno en el Siglo XXI: desarrollo, ambiente y comunidades*. Servicios Educativos Rurales.
- World Bank. (2019). *Nutrition- Sensitive Water Supply and Hygiene*. Washington. March. Guidance Note.
- Zapata, J. (2020). *Emergencia por covid19 y retos para la politica nacional de agua y saneamiento en el Peru*. Lima: Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Zegarra, E. (2019). *Auge agroexportador en el Perú: un análisis de la sobrevivencia de productos y empresas*. GRADE, CIES.
- Zegarra, E. (2018). *La gestión del agua desde el punto de vista del nexo entre el agua, energía y la alimentación en el Perú. Estudio de caso en el valle de Ica*. CEPAL, Unión Europea, Cooperación Alemana. Naciones Unidas.

Anexos

Anexo 1

| Lista de Entrevistas | |
|--------------------------------|--|
| Nombre y apellidos | Actividades Laborales |
| Alberto Gonzales-Zúñiga Guzmán | Ingeniero Agrónomo, Ex Jefe del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre –SERFOR-MINAGRI. Ex Secretario Ejecutivo de Nature Conservancy Perú |
| Carolina Trivelli Ávila | Investigadora el IEP; Ex ministra del MIDIS. Es integrante de la Comisión Consultiva del INEI. |
| Efraín Gonzales De Olarte | Investigador del IEP, Ex Vicerrector Académico de la PUCP. |
| Francisco Soto Hoyos | Ex Representante de Water For People en Perú. Ex Oficial de proyectos de la COSUDE. Asesor de la Presidencia de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) |
| Ney Díaz Fernández | Ex Coordinador del proyecto PROPILAS (Cosude); Asesor técnico del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. |
| Oscar Pastor Paredes | Ex Jefe del Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS- MVCS).Docente en la Universidad ESAN. |
| Walter Campos Prado | Gerente de Desarrollo Social de la empresa minera Las Bambas, Apurímac. |

Bibliografía facilitada por el CIES

| Temas | Autor | Título y fecha |
|---|---|---|
| Protección de Recursos naturales | Orihuela, José Carlos; Pérez Carlos A. | ¿Más vale verde dentro que fuera? Efectos de las áreas naturales protegidas sobre la deforestación y el bienestar en la Amazonia. Informe final ;Lima 2019 |
| | Agüero G.Ailen;Matos Paulo, Sotelo Marisela: | "El pan nuestro de todos los años. Efectos heterogéneos de los huaicos en hogares rurales productores agrarios", Lima, diciembre 2019, 35 paginas |
| | Glave, Manuel; Borasino, Elena | Gobernanza forestal y sostenibilidad en la amazonia: avances y desafíos de políticas en el Perú", Informe final,2019, 40 paginas |
| Producción y productividad | Del Pozo, Cesar | "Estimaciones entre el acceso a infraestructura de riego y la productividad de unidades agrícolas en el Peru",CBC,2019. |
| | Zegarra, Eduardo | "Auge agroexportador en el Perú, un análisis de sobrevivencia de productos y empresas". Informe final, Lima 2019,71paginas |
| | La Riva, Dina; Denisse, Castillo | "Selección de cultivos: un análisis desde un enfoque de género, el caso cusqueño", Informe final, 2019 |
| Comunidades indígenas | Pesantes, María Amalia; Cardenas,Cynthia; Lema, Claudia | "Nosotras también podemos; mujeres indígenas en la universidad de la amazonia peruana y la universidad científica el Perú". Lima 2019.Centro Salud sin Límites, 127 paginas |
| | Araujo Ana | "Entre la escasez de recursos y de dinero: la gestión indígena de la tierra ante el desafío del agotamiento". Informe 2018. CEPES |
| | Araujo R. Ana | "El impacto de la expansión de la agricultura comercial en la gobernanza y gestión indígena de la tierra". Lima 2018,CEPES |
| Servicios básicos rurales | Navarro, Diego | "Manejando el éxito y fracaso-Estudio comparativo de los manejos locales de las JASS en dos comunidades campesinas".Grade,Lima,2019 |

