

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

Claudia Mendieta y Víctor Ágreda



CIES
consorcio de investigación
económica y social



© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro
Teléfonos 421-8082 / 421-7968
www.consortio.org

© Xxxx
Xxx
xxxx
Xxxx
www.xxxxx

Edición: Lima, febrero de 2006
Corrección de estilo: Alberto Ñiquen
Cuidado de edición: Myriam Arriola
Diseño gráfico: Gerardo Paz, Carmen Inga
Arte de carátula: Roni Heredia
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2006-0000
ISBN 9972-000-00-0

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por más de treinta instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional* es una iniciativa del CIES con el auspicio de las siguientes instituciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), National Endowment for Democracy (NED), International Development Research Centre (IDRC), Canadian International Development Agency (CIDA), Banco Mundial-Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN).

Documento preparado para el Consorcio de Investigación Económica y Social, como parte del Proyecto *Elecciones Perú 2006: fortaleciendo el debate nacional*. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente aquéllas del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 5 |
| RESUMEN EJECUTIVO | 7 |
| INTRODUCCIÓN | 9 |
| 1. VISIÓN GENERAL DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL | 0 |
| 2. PROPUESTAS PARA UNA ECONOMÍA RURAL COMPETITIVA E INCLUYENTE | 0 |
| 2.1 Desarrollo y aprovechamiento de oportunidades económicas rurales | 0 |
| 2.2 Innovación para la mejora de las capacidades y la competitividad de los productores rurales | 0 |
| 2.3 Financiamiento para la inversión en emprendimientos rurales | 0 |
| 3. HACIA UNA INSTITUCIONALIDAD FUNCIONAL AL DESARROLLO RURAL TERRITORIAL | 0 |
| BIBLIOGRAFÍA | 45 |
| ANEXOS | 48 |

Los altos niveles de exclusión, pobreza (76,4%) y pobreza extrema (49,7%) que caracterizan las áreas rurales en el país², así como su mayor vulnerabilidad y los estragos de los conflictos políticos que enfrentaron, hacen del desarrollo rural un tema crítico que debe ser abordado no sólo en el contexto de la contienda electoral que se aproxima, sino como requisito indispensable de la construcción de una estrategia de desarrollo nacional coherente con una vocación de equidad e igualdad de oportunidades para todos los peruanos.

Las áreas rurales están definidas como territorios articulados por centros poblados rurales, que son aquellos que no tienen más de 100 viviendas contiguamente, ni son capitales de distrito; o que teniendo más de 100 viviendas, están dispersas o diseminadas sin formar núcleos³. Según esta definición –que algunos consideran que podría subestimar la importancia demográfica real de la población rural⁴– éstas representan actualmente la tercera parte de la población total⁵.

El perfil de los pobres rurales es uno de familias numerosas; más miembros del hogar que no trabajan por cada miembro que trabaja; mayor edad; menor educación; peores indicadores de salud; menor infraestructura y servicios públicos (camino, electricidad, saneamiento); activos con derechos de propiedad inseguros; tierras sin riego, atomizadas y dispersas; estrategia diversificada de ingresos (agropecuarios y no agropecuarios) por la vulnerabilidad que enfrentan; y subsidios y transferencias como elementos importantes en la composición de ingresos cada vez más precarios⁶.

La pobreza rural presenta matices diferenciados según regiones geográficas, asociados precisamente a mayores limitaciones en cuanto a capital humano, acceso a bienes y servicios públicos, integración a los mercados de factores, productos y servicios, exclusión étnica, etc. En efecto, la incidencia de pobreza en la sierra rural (81%) y selva rural (71%) es mayor comparada con la situación de la costa rural (62%).

La sierra rural tiene además una presencia importante de poblaciones indígenas (entre el 65% y el 80%, según la definición que se utilice), la mayor parte de las cuales vive en situación de pobreza (80%) y pobreza extrema (56%), patrón que se repite en las otras áreas rurales del país en las que se ubican poblaciones indígenas. Además, este sector de la población ha sufrido procesos históricos de discriminación (en su relación con la sociedad nacional y el Estado) y exclusión (étnica, cultural,

¹ Los autores agradecen los aportes de Carolina Trivelli (IEP), Javier Escobal (Grade), Carlos Monge (consultor-Propuesta Ciudadana), Hugo Fano (Incagro) y Hugo Wiener (Incagro) al desarrollo de estas propuestas.

² Escobal y Valdivia (2004).

³ Trivelli y otros (2000).

⁴ Trivelli y otros (2000) refieren esto. Por su parte, según la investigación de De Ferranti y otros (2005), utilizando tanto una definición sectorial (actividades agrícolas “ampliadas”) como una territorial (densidad demográfica y distancia de centro urbano de importancia), los sectores rurales en América Latina y el Caribe son mayores a lo que señalan las estadísticas oficiales. Schejtman y Berdegué (2003) señalan que el uso de la densidad demográfica como criterio para delimitar lo rural ocasiona una sobreestimación del grado de urbanización en muchos países de la región.

⁵ Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica (2004).

⁶ Escobal y Valdivia (2004).

política, económica). La Comisión de la Verdad y la Reconciliación enfatiza precisamente que la violencia que las poblaciones indígenas vivieron de manera particular en las últimas décadas estuvo asociada a la falta de ciudadanía de estos grupos étnicos⁷. Todo lo cual no hace sino agravar el conflicto identitario que viven estos grupos poblacionales, pues son conscientes de que rasgos de su identidad están asociados a comportamientos de marginación o violencia. En general, la relación entre etnicidad, pobreza y mayor vulnerabilidad a la violencia es evidente, lo cual hace más compleja la problemática rural, que alberga al sector mayoritario de este grupo de peruanos.

Otro factor importante a considerar en el análisis de la condición actual del ámbito rural es el fenómeno migratorio. En las últimas décadas se ha dado un importante desplazamiento hacia las ciudades y el litoral, debido a lo que algunos autores han denominado un “círculo vicioso de ruptura territorio-población-economía”⁸. Esto ha definido una suerte de “migración” de la pobreza también, la que se habría trasladado del ámbito rural al ámbito urbano (especialmente a las zonas urbano-marginales). La llamada de atención que se hace sobre la relación entre la capacidad del ámbito rural para ser una fuente de bienestar para sus habitantes, y el patrón de ocupación del país es de lo más pertinente.

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

A esto se suman experiencias de concertación local para el desarrollo que dan cuenta de un importante capital humano y social en el ámbito rural que debe ser revalorado. El reto reside entonces en implementar una estrategia que permita reducir la pobreza y exclusión rural, en un contexto en el que ha quedado demostrado que el crecimiento económico nacional y un entorno macroeconómico favorable, son necesarios pero completamente insuficientes para propiciar un desarrollo rural sostenido (esperar el “goteo” no es la solución).

Los resultados de las acciones orientadas al desarrollo rural en las últimas décadas, con enfoques que han ido desde la concepción de un desarrollo integrado (como en los setenta), hasta uno más “neoliberal” (como en los noventa), caracterizado por la importancia asignada al rol de mercados (con una ínfima presencia del Estado) y las intervenciones especializadas, han sido poco alentadores, como lo evidencian la persistencia o incremento de la pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y la brecha urbano-rural.

En respuesta a ello, desde finales de los noventa se discuten y empiezan a probar ideas que dan fundamento a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo rural: un enfoque territorial que reconoce la heterogeneidad del ámbito rural y las nuevas oportunidades de generación de ingresos en éste. Ante lo cual propone estrategias diferenciadas para los distintos territorios, además de una

⁷ Escobal y Valdivia (2004).

⁸ Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica (2004).

visión multisectorial y de pluriactividades, que vaya más allá de lo agropecuario y permita aprovechar las sinergias que en el ámbito de los territorios se pueden dar por intervenciones coordinadas en múltiples sectores, que ataquen de manera simultánea los cuellos de botella del desarrollo⁹. Este enfoque privilegia los objetivos de igualdad de oportunidades y equidad, apostando por un crecimiento endógeno local, regional y descentralizado, sobre la base de la mejora de las capacidades de los hogares rurales, elevando su acceso a activos privados (humanos –educación, salud–; sociales; físicos; financieros); y de la mejora del contexto en que éstos son usados (los mercados, el acceso a bienes y servicios públicos, las políticas y las instituciones). Se enfatiza así que el desarrollo rural implica mucho más que acciones para reducir la pobreza, y que el asistencialismo no es el medio para aliviarla.

En el Perú, la discusión e implementación de este nuevo paradigma es reciente, de manera que aún se requiere validar estrategias e instrumentos en la búsqueda de recetas de éxito probado¹⁰. Siendo claro que vale la pena formar parte de los que están construyendo esta ruta alternativa para el desarrollo rural, nuestro mensaje en el marco de la presente contienda electoral es que asumir este reto por parte del futuro partido de gobierno significa comprometerse a un gasto público responsable, orientado por una lógica de validación de herramientas en este enfoque vía proyectos de prueba de pequeña escala.

El presente documento busca aportar con elementos para una estrategia en el enfoque territorial de desarrollo rural¹¹. Siendo el tema tan amplio y la tarea tan ambiciosa, el documento se centrará en propuestas para un objetivo, la promoción de una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de uno de los ejes centrales de este enfoque, el de la transformación productiva del territorio. Complementariamente se abordarán de manera más general aspectos institucionales funcionales al desarrollo territorial¹². El documento se compone de cuatro capítulos, incluyendo esta introducción. En el capítulo II se señalan resumidamente las principales ideas del enfoque territorial del desarrollo rural. En el capítulo III se desarrollan propuestas en relación con tres temas centrales en la promoción de una economía rural competitiva e incluyente: desarrollo y aprovechamiento de oportunidades económicas rurales; innovación para la mejora de las capacidades y la competitividad de los productores rurales; y financiamiento para la inversión en emprendimientos rurales. Finalmente, en el capítulo IV se abordan los aspectos institucionales.

Esperamos que este documento contribuya también con la discusión y mejora de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR)¹³, de reciente promulgación, que contiene importantes aspectos sobre la base de los cuales se puede avanzar hacia una estrategia de desarrollo rural más efectiva en este enfoque territorial.

⁹ Varios organismos multilaterales avanzan en este nuevo enfoque (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA–; BID, donde destaca el Proyecto Expider; Banco Mundial; FAO; GTZ; IICA), y existen importantes experiencias latinoamericanas (Perú, Brasil, Argentina, México, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia), y europeas (como el Programa Leader de la Comisión Europea). Ver De Janvry y Sadoulet (2002, 2004, 2005), Schejtman y Berdegué (2003), Caballero (2005), entre otros

¹⁰ FIDA es el organismo que ha sido pionero en la implementación del enfoque territorial del desarrollo rural en el país, una de cuyas mejores expresiones es el Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. En el capítulo final del documento se desarrolla más ésta y otras experiencias en el marco de este enfoque.

¹¹ Existen otros aportes importantes en este sentido, como la propuesta de Estrategia de Desarrollo Rural para la Sierra del Perú (Documento para la Discusión), preparada por el Banco Mundial (2002); así como la propuesta de Estrategia de Desarrollo para la Sierra Rural, preparada por los investigadores Javier Escobal y Martín Valdivia, de Grade (2004), por encargo del BID.

¹² Como se verá a continuación, los tres ejes centrales del desarrollo rural territorial son la transformación productiva, institucional y social del territorio. Los aspectos

¹³ D.S. N° 065-2004-PCM

1. Visión general del enfoque territorial del desarrollo rural

El objetivo del desarrollo rural territorial es el de una transformación productiva, institucional y social en un espacio rural determinado (un "territorio"), con el fin de incorporar a los pobres rurales a las oportunidades de ingresos y empleo generadas por un crecimiento local, regional y descentralizado, y, por tanto, reducir la pobreza rural¹⁴.

Según Schejtman y Berdegué (2003), el territorio no es un espacio físico objetivo sino "una construcción social (...) un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados", un espacio con un proyecto de desarrollo concertado¹⁵.

De manera general, se hace referencia a dos niveles para aludir la dimensión territorial: a) el nivel medio, "región" o "territorio", en el que se dan los elementos estratégicos del crecimiento económico descentralizado, la transformación productiva y los vínculos con los mercados dinámicos; y b) el nivel local, en el que se da fundamentalmente la transformación institucional para la concertación del desarrollo territorial, y que, según su tamaño y capacidades, puede también ser eje de crecimiento económico, además de ser el espacio en el que se brindan bienes y servicios públicos locales.

El enfoque se basa en el reconocimiento de un conjunto de elementos que caracterizan actualmente el ámbito rural, tales como¹⁶:

- i) La heterogeneidad del ámbito rural, lo cual hace necesario un enfoque y estrategia diferenciados para cada espacio rural, a partir de una tipología de territorios¹⁷.
- ii) Las fuentes de desigualdades en el ámbito rural (escasa inversión de los pobres en educación y salud, concentración en la tenencia de tierras, incertidumbre sobre los derechos de propiedad, redes que no permiten acceder a fuentes diversificadas de ingresos, elites locales que concentran ingresos y recursos, entre otras).
- iii) La mayor vulnerabilidad de sectores de la población rural como las poblaciones indígenas y las mujeres.
- iv) Las limitaciones de lo agropecuario, especialmente la agricultura tradicional, como fuente masiva de ingresos para el ámbito rural.
- v) La diversidad de fuentes locales de ingresos, lo cual requiere una visión multisectorial (más allá de lo exclusivamente agropecuario) y de pluriactividades.
- vi) Las nuevas oportunidades de desarrollo rural derivadas de la articulación urbano-rural, los vínculos entre lo agropecuario y lo no agropecuario, la mayor apertura comercial, y la articulación entre pobres y no pobres; así como las mayores dificultades que los sectores más marginados enfrentan para aprovechar estas oportunidades.
- vii) La creciente importancia de la migración, interna y externa, y las remesas que reciben los hogares rurales, como una alternativa más (de gran relevancia) para la generación de ingresos y superación de la pobreza rural¹⁸.

La propuesta de desarrollo rural territorial tiene ejes centrales que deben ser trabajados de manera simultánea¹⁹:

Foto: CIES

¹⁴ Varios autores han desarrollado las ideas centrales de este enfoque. Destacan los trabajos de De Janvry y Sadoulet (2002, 2004, 2005) y de Schejtman y Berdegué (2003), quienes proponen esta definición.

¹⁵ Los autores señalan que la definición operacional de territorio debe ser funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo rural territorial. Sin embargo, reconocen que aspectos culturales, geográficos (microclimas, cuencas), o político administrativos, pueden predeterminar territorios; así como puede influir en su definición un proyecto específico que materialice una potencialidad, la infraestructura vial o la atención de demandas sociales particulares.

¹⁶ A estas nuevas características y tendencias del mundo rural se le ha llamado "nueva ruralidad".

¹⁷ De Janvry y Sadoulet (2004) proponen estrategias diferenciadas según se trate de áreas rurales marginales o áreas rurales favorables. Schejtman y Berdegué (2003) plantean una tipología de territorios en función de su desarrollo relativo en términos de su transformación productiva (vínculos competitivos con mercados dinámicos) e institucional (concertación e inclusión social). Estos autores también refieren las tipologías desarrolladas por De Veiga (2001) y el programa Leader.

¹⁸ La migración y empleo temporal son vistas en este sentido también como redes de seguridad

¹⁹ Aunque para efectos de la implementación de proyectos específicos, se recomienda una primera fase para el desarrollo institucional (conformación de actores, e inversión

- a) Transformación social del territorio: para garantizar la incorporación social y económica de todos los pobladores rurales, especialmente de los más pobres y vulnerables, al proceso de desarrollo territorial y las oportunidades que éste representa. Para ello se requiere un gasto social y productivo que permita la mejora de los activos privados (capital humano, activos físicos, financieros, etc.) y la reducción de desigualdades, como medio para la generación de ingresos y empleo. Se necesita, por tanto, una política social que asegure la inversión adecuada en educación, salud, nutrición, planificación familiar, seguridad social, etc. (incluyendo la inversión en infraestructura social); y que sea incluyente, incluso en el diseño, transparencia, rendición de cuentas y la institucionalidad. Igual importancia tiene la promoción de la ciudadanía, representación y voz de los pobladores rurales, así como el fortalecimiento de sus redes sociales (capital social).
- b) Transformación institucional del territorio: con el objetivo de propiciar la interacción de los actores locales, entre sí y con los actores externos, para constituir una institucionalidad que concerte y coordine estrategias y acciones de desarrollo territorial. Se requiere, entonces, asegurar el empoderamiento y participación de los actores locales, fomentar alianzas locales y regionales entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, y fortalecer el capital social del territorio. Para ello es imprescindible fortalecer las capacidades de los gobiernos y organizaciones regionales y locales, así como desarrollar instituciones para la formulación y gestión de proyectos de desarrollo a estos niveles. De igual importancia es el fomento de organismos supra o multimunicipales (de alcance regional) que contribuyan con el proceso, especialmente ante la falta de capacidades de los gobiernos locales. También es imprescindible un gobierno central funcional a esta nueva institucionalidad territorial, así como mecanismos de interacción (coordinación, controles y equilibrios) entre el nivel central y las instancias regionales y locales, en los que la sociedad civil juegue un rol importante. Se requiere en general un proceso de descentralización efectiva, a nivel político, administrativo, económico (fiscal) y social, que dote a las instancias regionales y locales de las capacidades necesarias de planeación, ejecución y rendición de cuentas.
- c) Transformación productiva del territorio: el objetivo es articular de manera competitiva y sostenible la economía del territorio a mercados dinámicos²⁰, de forma que sea viable la generación de oportunidades locales de ingresos y empleos, asegurando el acceso incluyente a éstas. Se requiere para ello fomentar la competitividad de la región y las empresas locales, con una visión de competitividad sistémica, en la que ésta es definida por las condiciones del entorno territorial, y determina las posibilidades de desarrollo de las unidades productivas insertas en éste²¹. Complementariamente, se requiere promover proyectos regionales de desarrollo económico, financiero y de infraestructura.

²⁰ En la sección 3.1 se definen los mercados dinámicos y se discuten las posibilidades de articulación a éstos.

2. Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente

A manera de aportes a este nuevo enfoque, las propuestas que planteamos se centran en un objetivo: la promoción de una economía rural competitiva e incluyente, en el marco del eje de transformación productiva del territorio. Con la idea de desarrollar espacios, mecanismos y actores para la generación y aprovechamiento de oportunidades locales de ingreso y empleo como resultado de una mejor articulación de las economías territoriales a mercados dinámicos, se han priorizado propuestas en relación con tres temas: a) desarrollo y aprovechamiento de oportunidades económicas rurales; b) innovación para la mejora de las capacidades y la competitividad de los productores rurales; y c) financiamiento para la inversión en emprendimientos rurales. En el esquema siguiente se ilustra la lógica que sustenta esta priorización en coherencia con el objetivo propuesto.

La opción de política que se recomendará para resolver los problemas en cada uno de estos temas enfatiza la importancia del desarrollo de mercados y de un acceso equitativo e incluyente a éstos, priorizando los relacionados con los temas señalados: mercados de productos rurales (agropecuarios y no agropecuarios, internos y externos); mercado de servicios para la inno-

vación (capacitación, asistencia técnica, información, investigación); y mercados de servicios financieros rurales (crédito, ahorros, seguros, etc.). El énfasis en el desarrollo de estos mercados reside en que sin ellos no hay posibilidades de crecimiento endógeno a nivel territorial (local y regional). Pero más importante aún es el énfasis en el desarrollo de mecanismos que hagan de estos mercados espacios incluyentes en los que puedan participar principalmente los pequeños productores rurales, de modo que se logre evitar que sigan siendo pocos (los más aventajados) quienes se beneficien de éstos. El desarrollo de mercados que funcionen eficiente e incluyentemente permitirá a su vez reducir los costos de transacción que impiden que operen adecuadamente las dinámicas territoriales que pueden generarse por las articulaciones agropecuario-no agropecuario, urbano-rural y pobres-no pobres, y las sinergias de la multisectorialidad.

A continuación se desarrollan diagnósticos, opciones y recomendaciones de política, propuesta de roles de actores y lineamientos estratégicos para las opciones recomendadas, y hojas de ruta para los tres temas priorizados.

2.1 Desarrollo y aprovechamiento de oportunidades económicas rurales

a. Diagnóstico

En esta sección el énfasis estará puesto en los mercados de productos, internos y externos, en tanto espacio para la articulación del importante sector de pequeños productores rurales, agropecuarios y no agropecuarios, que destinan lo principal de su producción al mercado²² y tienen precisamente una demanda por mejorar esta

articulación²³. Pero también en tanto espacio para otros emprendimientos rurales que, si bien no tienen carácter productivo propiamente, son negocios rentables, tales como el turismo, las artesanías, los servicios ambientales, el comercio, entre otros²⁴. Se busca, entonces, identificar problemas en la articulación de los pequeños productores

²¹ Schejtman y Berdegué (2003).

²² En el caso de los productores agropecuarios, se trataría del sector de la pequeña agricultura comercial. Según Cepes (2000-A), este sector está constituido por las unidades agropecuarias (UA) que utilizan mano de obra familiar y dirigen lo principal de su producción al mercado, y puede ser la base de "un empresariado agrario de pequeña dimensión", con importantes efectos de innovación tecnológica y generación de empleo. Este sector estaría ubicado entre dos extremos: la agricultura empresarial (entre 3% y 8% de las UA), y la economía familiar campesina que básicamente produce para el autoconsumo y genera ingresos de subsistencia. Así definida, la pequeña agricultura comercial estaría dentro del 85% que significa la pequeña agricultura en general (UA con menos de 10 hectáreas), y sería el sector con mayor potencial productivo y comercial. Por su parte, Zegarra (2004) propone considerar al 60% de la pequeña agricultura como el sector con niveles mínimamente suficientes de eficiencia productiva y articulación al mercado como para beneficiarse de un sistema de innovación y el mercado de servicios. Es también una buena aproximación al sector de pequeña agricultura comercial, aunque quizás sobreestimada por no discriminar a los productores que podrían hacer efectiva su demanda por innovación para una mejor articulación: aquellos con una dotación mínima de activos clave como educación, crédito y mecanismos para manejar riesgos.

²³ Está demostrado que las posibilidades de aumentar el bienestar de los pequeños productores dependen mucho del éxito con que se articulen a los mercados. Dado que son al mismo tiempo productores y consumidores, se integran a los mercados a través de la compra y venta de productos. En ambos casos, articularse exitos

²⁴ El tratamiento de otros emprendimientos rurales como el acceso al mercado laboral y la migración no será abordado en este documento, estando el énfasis en negocios agropecuarios y no agropecuarios.

a los mercados de productos rurales, y en el desarrollo mismo de mercados más ventajosos, para formular propuestas en relación con ambos aspectos²⁵.

La articulación de los pequeños productores se ve afectada por la presencia de fallas de mercado que tienen por consecuencia elevados costos de transacción²⁶. En términos generales, las fallas críticas de los mercados de productos se originan en el riesgo, la incertidumbre y la falta de información, así como por las características estructurales del ámbito rural: la atomización de la propiedad y las unidades productivas; la limitada cooperación entre productores (derivada de la desconfianza generada por ensayos asociativos fallidos); y la consecuente debilidad organizativa, además de que sus organizaciones no necesariamente son funcionales a la gestión de negocios. Como consecuencia de esto, se hacen inviables economías de escala necesarias para la compra de insumos e inversiones fijas importantes, para la producción y venta de los productos, así como para el acceso a servicios para la innovación y servicios financieros. Esto agrava las limitadas capacidades (asociadas al bajo nivel educativo generalizado) de los pequeños productores rurales para gestionar de manera empresarial sus unidades productivas o emprender con éxito otros negocios rurales. Igualmente agrava las restricciones de liquidez que impiden hacer efectiva su demanda por innovación para mejoras tecnológicas, gerenciales y organizacionales, así como la inversión en insumos e infraestructura necesarios. La carencia generalizada de bienes y servicios públicos hace más complejos estos problemas, además de impedir la complementación de ingresos agropecuarios y no agropecuarios. A esto se añade la escasa integración entre productores y otros eslabones de la cadena, o articulaciones en condiciones desventajosas para los productores. Finalmente, se suman otros problemas estructurales como la dispersión geográfica; los altos riesgos asociados a *shocks* de entorno, climáticos y de mercado (precios), y *shocks* individuales (enfermedad, accidentes), que determinan la vulnerabilidad de los pobladores rurales por su reducida capacidad para manejarlos.

Para un análisis detallado de los problemas en la articulación de la pequeña producción rural a los mercados, es necesario señalar primeramente el amplio conjunto de oportunidades posibles de aprovechar –agropecuarias y no agropecuarias–, derivadas de las actuales características de este ámbito.

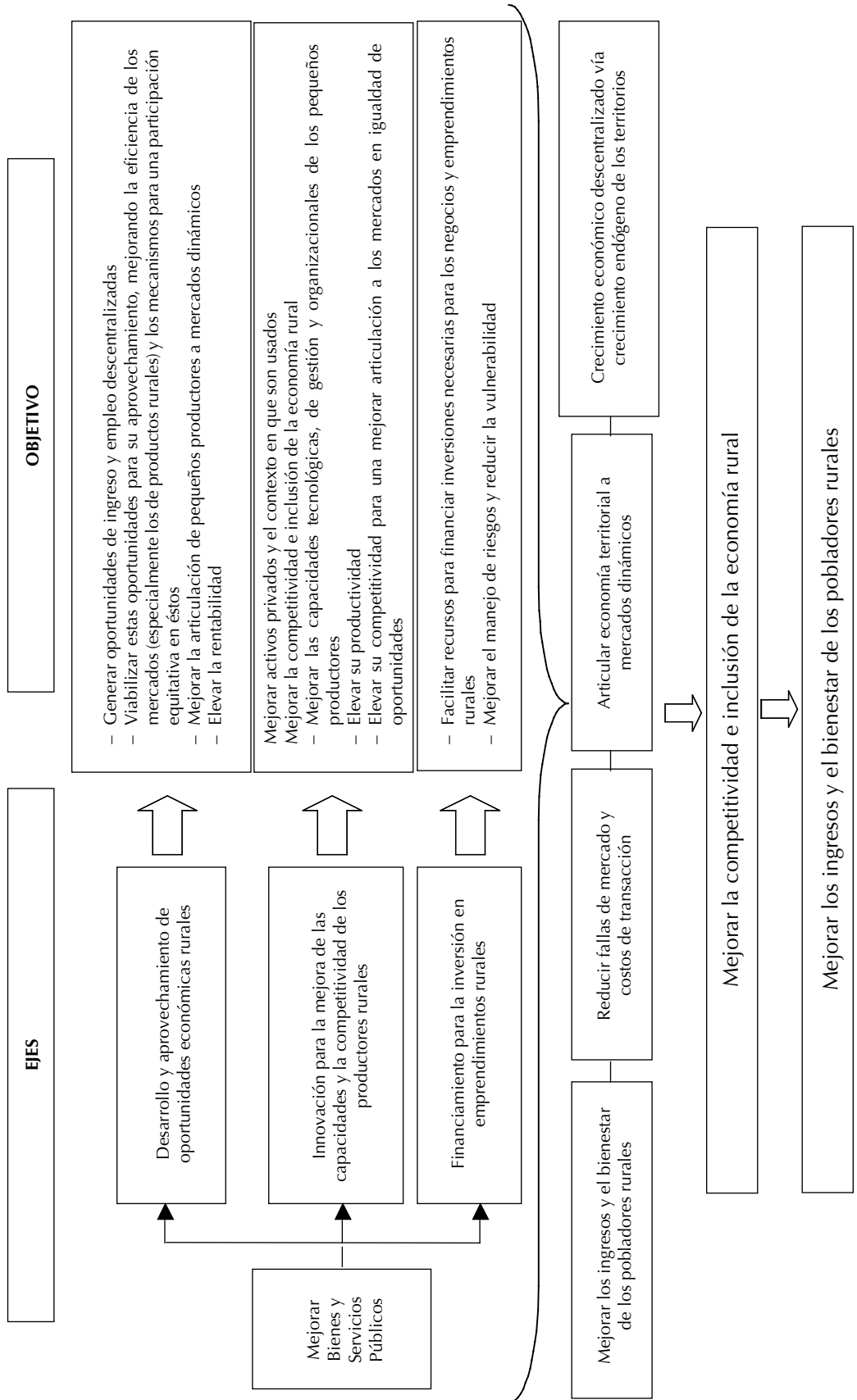
Las oportunidades no agropecuarias tienen una creciente importancia como fuente de ingreso y empleo

rurales, aunque lamentablemente su problemática ha sido menos analizada. Basados en el análisis de los ingresos en la sierra rural, Escobal y Valdivia (2004) estimaron que el 57% de éstos proviene de actividades no agropecuarias (salariales y no salariales), además de actividades salariales agropecuarias. Esto significa que sólo el 43% proviene de actividades productivas agropecuarias (ingreso agropecuario no salarial). Consistentemente con esto, más del 50% de la desigualdad en la distribución de los ingresos proviene de lo no agropecuario. Es decir, como señalan los autores, poder desarrollar actividades no agropecuarias explica quiénes son más ricos: precisamente aquellos que pueden diversificar gracias al mayor acceso a activos privados y públicos clave, complementando –y no sustituyendo– sus ingresos agropecuarios.

Esta importancia creciente es resultado del nuevo contexto rural y los consecuentes mayores encadenamientos entre lo agropecuario y lo no agropecuario (de gasto, insumos y productos), así como la mayor articulación urbano-rural. La diversidad de negocios rurales no agropecuarios es amplia, siendo los más prometedores los relacionados a la generación de valor agregado en la transformación de la producción agropecuaria (pequeñas y micro empresas rurales), el aprovechamiento de los recursos naturales y la biodiversidad, la acuicultura, la artesanía, el turismo, el comercio y otros servicios. Respecto al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, destacan los servicios ambientales (ecoturismo, administración del paisaje, captura de carbono, regulación de gases y clima, conservación de la biodiversidad, reforestación, mantenimiento de acervos genéticos, gestión de cuencas hídricas, control de la erosión, trata-

²⁵ Para una buena articulación a los mercados de productos se requiere evidentemente que todos los mercados relevantes funcionen eficientemente (los de servicios de innovación, crédito, seguros, tierras, insumos y equipos, empleo). De éstos, como se señaló, se han priorizado los de crédito y seguros (servicios financieros, sección 3.2) y los de servicios para la innovación (sección 3.3)

Esquema 1
Ejes para la promoción de una economía rural competitiva e incluyente



miento de residuos, producción de energías alternativas y renovables, control biológico, polinización, etc.)²⁷, así como la explotación forestal sostenible. Otras oportunidades relacionadas son la restauración y revalorización de predios históricos, sitios arqueológicos, etc.

En cuanto a las oportunidades asociadas a actividades agropecuarias, que siguen siendo ejes de desarrollo de las economías rurales, la atención del mercado interno presenta opciones interesantes como consecuencia del crecimiento de las áreas urbanas y los requerimientos de sus canales de comercialización, como los mercados mayoristas y minoristas, los hipermercados y supermercados, las cadenas de restaurantes y otros servicios, entre otros. Igualmente importantes son los mercados de agroexportación que pueden ser atendidos por la pequeña producción²⁸, aprovechando de manera sostenible los recursos naturales, generando valor agregado, y atendiendo los requisitos de este tipo de mercados en materia de sanidad, medio ambiente, regulaciones laborales, calidad, certificaciones orgánicas y de origen, etc.

La existencia de las más prometedoras de estas oportunidades está asociada precisamente al concepto de mercados dinámicos. Los mercados dinámicos son aquellos en que se transan productos de mayor calidad y valor agregado, representando mejores posibilidades de rentabilidad e ingresos para los productores. Muchos de ellos están asociados a “nichos” de mercado, que son aquellos que representan una (pequeña) ventana de oportunidad a partir del aprovechamiento de ventajas comparativas por recursos y condiciones agroecológicas locales, patrimonio cultural, etc., que son convertidas en ventajas competitivas (gracias a innovaciones técnicas y en la articulación), para la atención de demandas específicas de los mercados domésticos o externos²⁹. El problema es que precisamente estas ventajas comparativas se convierten en la principal barrera para ampliar el acceso a estas oportunidades (pues se requieren lugares y condiciones determinadas), siendo la innovación la única vía para hacerlas menos excluyentes. Pero también existen mercados dinámicos que no tienen esta característica de nichos³⁰, para los cuales las opciones de producción en términos de condiciones agroecológicas y tipo de productores se han ampliado significativamente gracias

a la innovación técnica y organizacional, así como a la inversión en infraestructura productiva. En cualquier caso, los mercados dinámicos tienen como contraparte de los mejores precios que es posible obtener, mayores costos para acceder a éstos y hacer viables las transacciones. Estos se derivan principalmente de la mayor sofisticación de sus requerimientos, tales como el transporte a mayores distancias y en mejores condiciones y la inversión en innovación para alcanzar estándares exigidos; además de los costos monetarios y no monetarios por negociaciones e instrumentos más sofisticados (contratos)³¹. A pesar de estos costos, los mercados dinámicos se caracterizan por ofrecer resultados netos positivos (mayor rentabilidad) y con mayor certidumbre una vez consolidada la articulación (aunque los mecanismos de pagos son principalmente diferidos).

Sin embargo, la existencia de mercados dinámicos no garantiza por sí misma la articulación de los pequeños productores a éstos. Como señala Schejtman (1995), existen tres modalidades principales de articulación de los pequeños productores a los mercados: a) la venta de productos y servicios (además de la compra de insumos y servicios) en el “mercado abierto”; b) la celebración de un contrato con la agroindustria mediante el cual se proporcionan productos, tierra o trabajo (“coordinación vertical”); y c) la venta de su trabajo, y/o la venta/renta de su tierra (“integración vertical”)³².

La articulación al mercado abierto se da a través de la venta de los productos a acopiadores locales, o a mayoristas regionales o nacionales. La agricultura de contrato o coordinación vertical permite la articulación con la agroindustria (que da valor agregado en la postcosecha o en la transformación), que puede estar orientada a mercados domésticos o de exportación. La agricultura de contrato también está referida a la vinculación a otros canales de comercialización como los hipermercados y supermercados, cadenas de restaurantes y hoteles, etc. Esta modalidad está asociada al enfoque de cadenas y alianzas, y al acceso a mercados dinámicos.

La articulación de los productos a los mercados presenta costos propiamente de comercialización y costos de transacción en la comercialización. Los primeros están asociados al costo del transporte de los produc-

²⁶ Las fallas de mercado ocurren cuando el funcionamiento libre de los mercados no permite una eficiente asignación de recursos en la economía. Una forma empírica de medir la importancia de las fallas de mercado es a través de la estimación de los costos de transacción, que son aquellos en los que un agente incurre por encima del precio del bien o servicio que adquiere, para asegurar que éste corresponda a sus expectativas: costos de búsqueda, información, supervisión y de aseguramiento del cumplimiento de los acuerdos.

²⁷ Banco Mundial (2004).

²⁸ Según Cepes (2000-A), por cada dólar que ingresa al país por concepto de agroexportaciones 60 centavos corresponden a productos de la pequeña agricultura comercial.

²⁹ Como en el caso de productos como el sacha inchi, orégano, aceites esenciales, etc.

³⁰ Como en el caso de productos como la alcachofa, espárrago, café orgánico, papa semilla, papa para chips, etc.

³¹ Escobal (2003).

³² Por el énfasis

tos a los mercados de destino, de la logística requerida para llevar el producto desde donde son generados hasta los puntos de venta, y de la intermediación en la comercialización (costos de la vinculación a través de acopiadores locales o de los mayoristas regionales y nacionales), etc. Por su parte, los costos de transacción en la comercialización tienen básicamente dos componentes: la identificación de la contraparte (a quién vender); y el monitoreo, actividades de coordinación, y seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. En consecuencia, están asociados al costo de acceder a información sobre “clientes” (intermediarios, empresas, otros canales de comercialización), al costo del seguimiento al pago del producto o al cumplimiento del contrato, a la experiencia de los productores en los mercados de destino, a la estabilidad de las relaciones con los agentes de intermediación, etc. Como ya se mencionó, a mayor complejidad de los mercados y las formas de articulación a éstos, mayores los costos de comercialización y de transacción en el acceso³³.

En consecuencia, la estrategia de vinculación de los productores al mercado, en la que se define a qué mercado vender, cuánto vender y cómo vender (bajo qué forma de articulación), depende de los medios que disponen para hacer frente a los costos de comercialización, y, principalmente, los costos de transacción. Así, prevalecerá la forma de intercambio que presente los menores costos. En general, a mejor dotación de activos públicos y privados, mayores posibilidades de integrarse a mejores mercados (dinámicos), con mejores esquemas de articulación (agricultura de contrato). Una pobre dotación de activos como educación, experiencia, crédito y mecanismos para manejar el riesgo, sumada a un menor grado de organización, una reducida escala de producción, altos costos de transporte por una infraestructura vial inadecuada, ausencia de infraestructura de acopio y falta de información sobre oportunidades de colocación de su producción, determinarán el acceso a mercados menos competitivos³⁴.

En consecuencia, hay un círculo vicioso en el sentido de que productores con menor dotación de activos accederán a mercados menos competitivos y en esquemas de articulación más simples, que presenten menores costos para acceder a ellos, pero que, una vez que se ha producido el acceso, presentan mayores costos de transacción pues no existen mecanismos para reducir la incertidum-

bre sobre los precios o mejorar el reconocimiento de la calidad (principal vía para la mejora de precios), entre otras ventajas que sí están presentes en mercados dinámicos y esquemas de agricultura de contrato.

La problemática descrita determina que la mayor parte de pequeños productores se articule al mercado abierto, principalmente a través de la venta a los acopiadores locales. Esta articulación presenta las “ventajas” de que se conoce al acopiador y no se tiene que ir a buscarlo, las transacciones se efectúan al contado, y no hay compromisos a futuro. Pero en realidad, dado que el precio depende de las características específicas de cada producto, región y espacio donde se efectúe la transacción, y de las capacidades de negociación de los agentes, esta opción implica un mercado imperfecto y escasamente competitivo, donde los productores enfrentan intermediarios locales que les imponen condiciones desventajosas en la negociación de sus productos. En consecuencia, se genera en los productores poca valoración por la calidad del producto, se transa un bien inferior, y la rentabilidad obtenida es baja (los productores tienen una pobre participación en la distribución del margen neto de comercialización³⁵).

La segunda modalidad importante de acceso al mercado abierto es la venta en los mercados mayoristas, la cual puede eventualmente permitir mejores precios y márgenes (por la menor intermediación en la comercialización). Sin embargo, esta modalidad presenta problemas como elevadas pérdidas por mermas, inseguridad e instalaciones inadecuadas, y, lo más importante, problemas derivados de las posiciones de dominio por parte de los

³³ Escobal (2005).

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Como señala Escobal (1994), la distribución de los márgenes de comercialización entre los distintos agentes depende principalmente de sus capacidades de negociación, las que se refuerzan o debilitan dependiendo del acceso a bienes y servicios públicos, restricciones de liquidez, y restricciones legales o institucionales presentes en cada mercado. En el caso de los pequeños productores, el acceso a fuentes de liquidez (para asumir mayores riesgos comerciales) y su capacidad de organización (para l

mayoristas³⁶. El comportamiento monopsónico por parte de algunos mayoristas se debe a la presencia de “mayoristas comisionistas”³⁷ que facilitan la concentración de volúmenes de comercialización, la generación de barreras para el ingreso de nuevos agentes, y por tanto posiciones de dominio que se traducen en menores precios a los productores (y mayores precios a los consumidores)³⁸.

En cuanto a la agricultura de contrato, como se mencionó, está asociada al acceso a mercados dinámicos en el marco de cadenas y alianzas. Su principal herramienta la constituyen los acuerdos contractuales entre la agroindustria y los pequeños productores, cuyos principales beneficios son –teóricamente– la reducción de la incertidumbre sobre los precios, precios más estables y más altos, mejores condiciones de pago, mejor reconocimiento de la calidad, etc. Sin embargo, los resultados logrados en el país muestran que, a diferencia de la mediana y gran producción, la mayoría de pequeños productores no logra acceder a este tipo de acuerdos que permitan compartir riesgos y mejorar su participación en los márgenes. Esto a pesar de iniciativas desde el Estado y el sector privado (empresas y ONG), de promoción de este enfoque, cuyo relativo éxito está todavía restringido a productos puntuales y productores con niveles de organización elevados.

Además de la debilidad organizacional y los problemas estructurales de la pequeña producción, explicaría esto una visión más crítica de los verdaderos incentivos que llevarían a la agroindustria a articularse a los pequeños productores, pues no necesariamente serían de eficiencia empresarial³⁹. Restricciones técnicas que impiden la integración vertical⁴⁰, la propiedad de los recursos naturales en manos de los pequeños productores, y el riesgo de tensiones sociales en el entorno⁴¹, serían más probablemente las razones que llevan a la agroindustria a percibir ventajas de largo plazo en su articulación con la pequeña producción. Las principales implicancias de esto son dos. Por un lado, los productores que finalmente

lograrán articularse con la agroindustria serán la elite local (aquellos que por su mayor dotación de activos impliquen menores costos en la articulación). Por el otro, no habrá incentivos a que los acuerdos contractuales que se establezcan con los pequeños productores sean transparentes y equitativos. En efecto, los principales problemas que enfrenta la agricultura de contrato son la inequidad en la forma de compartir el riesgo y el incumplimiento de acuerdos principalmente por parte de la agroindustria⁴², lo cual se manifiesta de varias maneras: inducción a elevar la oferta aún cuando la demanda es restringida (para poder elegir la empresa, la producción de mejor calidad); el hecho de que las empresas diversifiquen proveedores (productores), mientras que los productores no diversifican clientes (mercados); la aplicación de reglas de manera discrecional (si hay exceso de oferta, las reglas son rígidas; si hay escasez, las reglas son laxas); e incluso la colusión en precios por parte de empresas en ciertos rubros⁴³.

En el caso de la articulación a la agroindustria de exportación, las principales limitantes estarían –adicionalmente– relacionadas con: la ausencia de interlocutores organizados por parte de los productores, la ausencia de mecanismos de concertación entre productores y de éstos con los industriales, exportadores y el gobierno; la limitada capacidad para cumplir con los requisitos de los productos de exportación; la limitada investigación y transferencia de tecnología; la escasa atención al mejoramiento de la condición sanitaria de los productos; la reducida promoción de sistemas (con normas y estándares nacionales) de aseguramiento de la inocuidad y calidad, de manera integral a nivel de toda la cadena y en armonía con las normas internacionales; la inexistencia o elevados costos de una infraestructura adecuada; entre otros⁴⁴.

Esto explica que el impresionante desarrollo agroexportador producido desde inicios de los noventa se haya dado fundamentalmente en la costa, en medianas y grandes extensiones de tierra, beneficiadas en muchos casos por proyectos de irrigación⁴⁵, y con una importan-

³⁶ Ágreda (1997).

³⁷ Agentes que distorsionan el mercado, ya que, en lugar de desempeñar el rol de mayoristas (que es como se presentan), trabajan para éstos teniendo por ganancia una comisión por el volumen comercializado.

³⁸ Como señala Ágreda (1997), esta posición de dominio se vería reforzada por la disponibilidad de capital de trabajo, la permanencia en el mercado mayorista, y el desempeño de otros roles, como de prestamista a los productores y a los minoristas, y el ofrecer un seguro implícito a través de precios que no trasladan al productor todos los efectos de cambios abruptos en los mismos (lo cual ocurre cuando el mayorista quiere fidelizar al proveedor).

³⁹ Es fácil imaginar que las empresas agroindustriales vean poco conveniente incurrir en los costos de transacción que significan la búsqueda y organización de pequeños productores, además de la inversión en la provisión de los paquetes tecnológicos necesarios para alcanzar los requerimientos de sus mercados. En este sentido, la tendencia más lógica sería la de buscar proveedores cada vez más grandes y mejor organizados, de modo que las ganancias de las agroindustrias no se vean tan afectadas.

⁴⁰ Lo cual implica que la articulación con los pequeños productores podría en última instancia ser una situación coyuntural en la medida que innovaciones tecnológicas permitirían a la agroindustria integrar verticalmente a los productores.

⁴¹ Las visiones optimistas respecto de este aspecto hablan de la “responsabilidad social” de las empresas agroindustriales, que en realidad sería más una reacción de previsión de posibles problemas con un entorno con condiciones precarias de bienestar.

⁴² Además

⁴³ Valdivia y Ágreda (1994).

⁴⁴ O’Brien y Díaz (2004).

⁴⁵ Zegarra (2006).

te inversión privada (extranjera y también nacional) en tecnología e infraestructura. Es decir, fundamentalmente por parte de grandes y medianos empresarios agrícolas que constituyen el sector más competitivo. La reciente incursión de pequeños agricultores en productos como el espárrago y la alcachofa llevan a pensar que los mercados externos pueden ser una oportunidad importante para este sector. Sin embargo, se requiere para hacer efectivo esto un conjunto de políticas y acciones de promoción que además sean coherentes con el desarrollo de mercados internos.

b. Opciones de políticas

Teniendo como referencia el diagnóstico previo, se analizan tres opciones de política para el objetivo de promover un funcionamiento eficiente e incluyente de los mercados de productos rurales, y el desarrollo de estos mercados.

- a) Intervención directa y preponderante del Estado con políticas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de productos, desempeñando funciones en el ámbito de la producción, generación de valor agregado y comercialización, y subsidiando directamente a productores, entidades públicas y/o agentes de intermediación.
- b) Nula o mínima participación del Estado en la corrección de las fallas y cuellos de botella que impiden el buen funcionamiento de los mercados de productos rurales, proponiendo que serán los propios mercados los que se encargarán de corregirlos a través de una selección natural de los agentes económicos más eficientes, que serán los que logren articularse de manera exitosa a los mismos.
- c) Intervención combinada del Estado (asumiendo un rol promotor) y agentes privados como las empresas agroindustriales y agroexportadoras, otros intermediarios de la comercialización (supermercados, mayoristas, etc.), proveedores de insumos y equipos, de servicios para la innovación y servicios financieros, y, principalmente los pequeños productores, además de actores de la sociedad civil como los organismos de desarrollo, para el diseño e implementación de políticas e instrumentos para reducir las barreras que impiden la articulación exitosa de la pequeña producción y las economías territoriales

En cuanto al rol del Estado en la promoción de esquemas de articulación al mercado ventajosos para la pequeña producción agropecuaria y no agropecuaria, sin desmérito de algunos aciertos en cadenas particulares, éste se ha caracterizado por resultar más bien distorsionador. Prueba de ello son el uso de subsidios sustentados en argumentos políticos y no técnicos, improvisaciones en el fomento de ciertas estrategias de comercialización, ausencia de replicabilidad una vez que el Estado deja de intervenir, desconocimiento de las condiciones de los mercados en los que se interviene, entre otras.

a los mercados dinámicos.

En el Perú está demostrado que un rol del Estado con las características de la opción (A) ocasiona mayor ineficiencia en los mercados, disminución y desplazamiento de la inversión privada, incremento de la informalidad, especulación y otras distorsiones en la formación de precios, inequidades en el acceso a los recursos de promoción del Estado, condiciones desventajosas en la articulación de los pequeños productores, y en general pérdida de la competitividad del sector rural.

Al otro lado, una opción de política como la (B) se dio en buena cuenta en el contexto de las medidas de ajuste y estabilización de inicios de la década pasada, en el que se consideraba que los agentes económicos debían asumir su responsabilidad en la solución de los problemas que les impedían alcanzar una articulación exitosa con el mercado, proponiéndose además que las políticas macroeconómicas permitirían el desarrollo de sectores productivos como el agro. En rigor, esta opción de política no fue aplicada tal como fue concebida, porque tuvo que ser ajustada para atender las demandas y presiones de gremios de empresarios, algunas organizaciones de productores que lograron acceder a las instancias de decisión estatal y otros agentes. Y si bien hubo un crecimiento importante de la producción agropecuaria y las agroexportaciones⁴⁶, como ya se mencionó, éste se concentró en productos de la costa y en medianos y grandes empresarios agrícolas, en detrimento del ámbito rural en sierra y selva (mayoritarios), y de los pequeños productores

⁴⁶ Según Escobal y Valdivia (2004), entre 1992 y 2002, el PBI agropecuario tuvo un crecimiento anual promedio de 5,2%, superior al del PBI total (3,9%). Las exportaciones agropecuarias se triplicaron entre 1992 y 2002 (llegando hasta los US\$934 millones). En ambos casos, los productos que destacan son de la costa, beneficiando al sector moderno de la agricultura. En efecto, experimentaron un crecimiento más importante el mango, espárrago, café, papa y maíz amarillo (sólo los dos últimos son de sierra y por su carácter no transable vieron afectados sus precios por el aumento de la producción). En los productos de exportación, el más importante es el café (31% de las exportaciones agropecuarias al año 2002), seguido del espárrago, la madera aserrada y el mango. Al año 2005, el valor de las exportaciones agropecuarias ascendería a US\$1.360 millones (Cepes, 2006), continuando con esta tendencia creciente.

que precisamente quedaron excluidos de estas oportunidades.

Las experiencias más exitosas de articulación al mercado de la pequeña producción muestran como común denominador la acción combinada (opción C) del Estado, organismos de desarrollo y el sector privado, con una participación efectiva de las organizaciones de pequeños productores.

i) Arreglos institucionales y rol de los actores en la opción recomendada

Se precisan a continuación roles de los principales actores en los arreglos institucionales sugeridos en la opción de política recomendada.

Rol del Estado:

- Evitar, en todos sus niveles (central, regional y local) y formas de intervención, discrecionalidad y orientación por criterios políticos, clientelistas y asistencialistas.
- Proveer bienes y servicios públicos que reduzcan las fallas de mercado y los costos de transacción presentes en la articulación a los mercados de productos.
- Promover políticas para el aprovechamiento de oportunidades rurales en un marco de orientación por la demanda y de desarrollo de mercados externos e internos.
- Promover el fortalecimiento de las organizaciones de productores.
- Promover alianzas público-privadas en condiciones de transparencia y equidad.
- Promover el desarrollo de instrumentos para reducir los riesgos y la vulnerabilidad de la pequeña producción.
- Promover el desarrollo del sistema de innovación, y de sistemas de información científica tecnológica, de mercados y climática.
- Promover la formación de corredores económicos y otros espacios funcionales al desarrollo rural territorial.
- Regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Promover y regular la sanidad agraria.
- Promover y regular la competencia y la propiedad intelectual.
- Promover la seguridad de los derechos de propiedad de activos rurales.
- Promover y regular los mercados de agua y tierras.

Rol de los actores privados:

- Los pequeños productores agropecuarios y no agropecuarios: Fortalecer sus organizaciones y capacidades de gestión para mejorar sus negocios y sus condiciones para acceder a los mercados dinámicos.
- Los demás actores de las cadenas: establecer relaciones formales (contractuales cuando corresponda) con los productores organizados, en condiciones equitativas, simétricas y de mutuo beneficio para el posicionamiento competitivo en mercados dinámicos.
- Los organismos de desarrollo y otras organizaciones de la sociedad civil: complementar la acción promotora del Estado.

ii) Lineamientos estratégicos de la opción recomendada

(El detalle de las medidas se aprecia en la sección 3.1.6 Hoja de ruta):

1. *Políticas y bienes y servicios públicos para una mejor articulación a mercados más ventajosos:*
Para mejorar la articulación de los pequeños productores a los mercados internos y externos se requiere, además del fortalecimiento de sus capacidades, reducir los costos de transacción que les impiden llegar a mercados dinámicos y en condiciones más ventajosas⁴⁷. Los lineamientos estratégicos que se proponen abordan las principales causas del referido problema. En el presente lineamiento se hace énfasis en un conjunto de criterios que deben ser priorizados con el fin de que las políticas de promoción sectoriales y comerciales, integradas en el marco de una estrategia de desarrollo rural que sea parte de una estrategia de

⁴⁷ Al eliminar o reducir las fallas de mercado que ocasionan elevados costos de transacción, se atacan las causas y no sólo las consecuencias del escaso desarrollo de los mercados.

desarrollo nacional, generen y faciliten el aprovechamiento de oportunidades económicas rurales.

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

En segundo lugar, se deben priorizar políticas sectoriales y comerciales que generen incentivos transparentes para el aprovechamiento de las oportunidades rurales, sin distorsionar la eficiencia de los productores y los sectores⁴⁸, y fortaleciendo capacidades para la movilidad. Así, se facilitará que los productores puedan responder a las señales del mercado en términos de qué productos tienen actualmente una demanda importante en segmentos ventajosos (es decir, se contribuye con el denominado enfoque de orientación por la demanda).

En este sentido, es necesario que el gasto público rural se oriente a la provisión de bienes y servicios públicos clave y no al subsidio de grupos particulares de productores⁴⁹, para lo cual debe promoverse la inversión público-privada en la generación de estos bienes y servicios. En la priorización de bienes y servicios públicos, resultan centrales los siguientes criterios: a) Fomento de la movilidad entre sectores y localidades, incrementando prioritariamente los activos más móviles como la educación y capacidades de gestión y tecnológicas (esto facilitará que los productores reaccionen rápidamente a las oportunidades y se incentive su participación en distintas fuentes de empleo e ingresos, elevando la productividad de éstos); b) Inversión en infraestructura productiva con efecto de arrastre para la inversión privada⁵⁰, como la red vial, energía (electricidad), e información y comunicaciones (telefonía, Internet)⁵¹. Igualmente son importantes las inversiones en infraestructura social (educación, salud, saneamiento), y en bienes y servicios públicos que mejoren la información y reduzcan riesgos, lo que se verá en los siguientes lineamientos.

2. *Promoción de mercados externos en coherencia con el desarrollo de mercados internos:*

El actual contexto de creciente apertura e integración comercial, sobre el cual se ha llamado la atención especialmente en relación con la suscripción de acuerdos multilaterales y bilaterales (destacando el caso del TLC con Estados Unidos, en el que precisamente el sector agrario ha resultado perjudicado⁵²), ha generado grandes expectativas sobre los mercados externos como una fuente de oportunidades para la pequeña producción rural. No obstante, políticas únicamente sesgadas hacia la agroexportación evidencian que se ignora la complejidad de la problemática de la gran mayoría de pequeños productores que enfrentan serias restricciones, y eventualmente la inviabilidad, para reconvertirse hacia este tipo de productos o incluso tentar nichos de mercado domésticos.

Ante esto y sin negar que los mercados externos efectivamente amplían las oportunidades para la pequeña producción, siempre y cuando éstas se hagan viables, se propone desarrollar políticas que promocionen con igual énfasis los mercados internos y externos, considerando además que son los primeros los que constituyen el espacio mayoritario de articulación de los pequeños productores.

En los siguientes lineamientos se proponen medidas en este sentido, enfatizando la apuesta por corredores económicos para el fortalecimiento de los mercados internos. En este lineamiento se precisan las siguientes recomendaciones: a) Mejorar la negociación de acuerdos bilaterales (incluyendo el TLC con Estados Unidos) y multilaterales eliminando inequidades y competencia desleal en contra del país, y enfatizando la reducción no sólo de las restricciones arancelarias sino, principalmente, de las no arancelarias⁵³ (como los requerimientos de sanidad); b) Política comercial de apertura gradual, con plazos consecuentes con la mayor sensibilidad y menor competitividad de algunos sectores, con medidas efectivas (técnica y presupuestalmente) para evitar efectos negativos (salvaguardias especiales, cuotas, entre otros, especialmente frente al ingreso de productos subsidiados), y medidas compensatorias para estos sectores⁵⁴; y c)

⁴⁸ Esto también significa que las políticas comerciales deben eliminar las ineficiencias creadas por patrones de protección distorsionadores del pasado.

⁴⁹ Lo cual no necesariamente es explícito. La priorización de ciertos productos o cadenas, como resultado de presiones políticas antes que técnicas, puede también traducirse en la práctica en la inversión de recursos del Estado de manera distorsionada.

⁵⁰ Entrevista a Javier Escobal.

⁵¹ Por la naturaleza de este tipo de tecnologías e infraestructura, resulta necesario no sólo promover la inversión y financiamiento de éstas, sino también su adecuada regulación, la capacitación para su gestión y uso, así como su pertinencia en contenidos y metodologías.

⁵² Cepes (2006).

⁵³ Tello (2005).

⁵⁴ Zegarra (2005).

Promoción de la reconversión productiva y laboral en coherencia con una estrategia de desarrollo (énfasis en sectores menos competitivos): innovación y fortalecimiento de capacidades (incluyendo la formulación de planes de negocios con estudios de mercado, y sistemas de aseguramiento de la calidad, inocuidad y condición sanitaria de los productos, de manera integral en toda la cadena y en armonía con las normas internacionales); mejora del acceso a financiamiento; fortalecimiento de la institucionalidad pública relevante (Senasa, Incagro, Agencias Agrarias, Indecopi, Conam, etc.); mejora de la política de propiedad intelectual (fomentar la intersectorialidad para la mejora de la normatividad y su aplicación, énfasis en recursos genéticos de la biodiversidad)⁵⁵; promover medidas para controlar el impacto ambiental de la reconversión⁵⁶; mejora de la infraestructura necesaria (puertos, aeropuertos, terminales de frío, etc.). Naturalmente, las recomendaciones orientadas a la reconversión son también válidas para el fortalecimiento de la actividad agroexportadora en curso.

3. *Corredores económicos para hacer viables las dinámicas territoriales:*

Este lineamiento apunta a la conformación de corredores económicos⁵⁷, o cualquier otro tipo de espacio territorial funcional (regiones, mancomunidades, etc.), como requisito indispensable para que las dinámicas territoriales asociadas a las articulaciones urbano-rural, agropecuario-no agropecuario, pobres-no pobres, etc., operen exitosamente. Estos espacios territoriales permiten la generación de demandas externas e internas a los mismos, que amplían los mercados para los productos rurales, impulsando su transformación productiva a partir del aprovechamiento de sus ventajas comparativas, en un marco de diversificación y multisectorialidad. En este sentido, el hecho de que los corredores faciliten el desarrollo de una competitividad sistémica (vía innovación), además de la especialización y la aglomeración, contribuye de manera importante con el fortalecimiento de los mercados internos, así como la atención de demandas específicas para productos asociados a nichos de mercado.

En el capítulo IV se presentan recomendaciones para una institucionalidad territorial, haciendo énfasis en la importancia de las capacidades locales y de la gestación de una visión de desarrollo a este nivel. Además de la institucionalidad, para el desarrollo de espacios territoriales como los corredores se requieren incentivos a la participación de actores que brinden servicios a éstos para la mejora de la producción, comercialización y financiamiento. También son fundamentales activos públicos y privados clave, y la infraestructura productiva asociada a éstos, como conexiones viales dentro y fuera de los territorios (carreteras y caminos rurales) y sistemas de transporte, además de la energía (electricidad), información y comunicaciones (telefonía, internet)⁵⁸, entre otros. Igualmente importante es el desarrollo de una red de mercados mayoristas (regionales y en la capital), por su impacto en la reducción de costos de comercialización y de transacción (siempre y cuando operen competitivamente y sean modernos); además de ser una fuente importante de demanda de mano de obra (directa e indirectamente empleada), así como de demanda de servicios y por tanto de empleo e ingresos en su entorno (restaurantes, talleres, estaciones de servicios, etc.)⁵⁹.

En la sección 3.1.6 (Hoja de Ruta) se plantean propuestas para la promoción de negocios rurales en el ámbito de los corredores, como turismo, artesanías, pequeñas industrias rurales, servicios ambientales, entre otros. Se enfatizan en este sentido, la importancia de la aglomeración y especialización, así como de la educación (secundaria por lo menos).

Enfoques y estrategias como las desarrolladas por el proyecto corredor Puno-Cusco, son un ejemplo interesante de la conjunción de aspectos como la promoción de corredores (como ámbito de acción y criterio de focalización), y la multisectorialidad (en sus componentes y actividades fomentadas), en un marco de orientación por la demanda, alianzas y empoderamiento de productores⁶⁰.

4. *Fortalecimiento de las organizaciones de productores:*

Han sido ya discutidos los beneficios de contar con organizaciones de productores con capacidad

⁵⁵ Entrevista a Hugo Fano.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ La propuesta del Banco Mundial (2002) enfatiza la importancia de los corredores y los requisitos para su desarrollo. Asimismo, plantea importantes recomendaciones para la promoción de negocios rurales como el turismo, las artesanías, las pequeñas industrias, entre otros, que han sido recogidas en este documento en asociación al desarrollo de corredores (ver Hoja de Ruta).

⁵⁸ Bossio y otros (2005).

⁵⁹ La propuesta del Banco Mundial (2002) refiere la importancia de contar con una red de esta naturaleza. Ver estudio de Apoyo Consultoría (2002) para una estimación del impacto socioeconómico y laboral del establecimiento del Gran Mercado Mayorista de Lima (GMML).

⁶⁰ También se puede mencionar al proyecto A Producir de Foncodes. En el capítulo IV se presentan algunas de las principales características de estos proyectos con enfoque territorial.

empresarial para gestionar negocios rurales⁶¹, en términos de lograr economías de escala y reducir costos de transacción. Sin embargo, son muchas las barreras que deben ser superadas para lograr esto, especialmente en un contexto de desconfianza entre los mismos productores⁶², así como de politización de algunas organizaciones de segundo piso cuyas demandas reivindicativas obstaculizan una gestión más empresarial⁶³.

El principal requisito para que las organizaciones puedan surgir a pesar de este contexto en el que intereses particulares predominan sobre los colectivos, es que ofrezcan a sus miembros una ventaja realmente importante y tangible respecto de la acción individual⁶⁴ (alivio a restricciones de liquidez, mejor articulación a mejores mercados, etc.). Más aún si la heterogeneidad al interior de la organización es importante, pues de lo contrario los miembros de mayor desarrollo relativo tendrán incentivos a incumplir acuerdos, siendo los más perjudicados los

pequeños productores para los que cualquier mejora es significativa⁶⁵.

Superado el tema de incentivos, son dos las áreas en las que es necesario avanzar con prioridad. Por un lado, en la constitución y formalización de organizaciones funcionales a una gestión productiva empresarial. Y, por otro, en el fortalecimiento de capacidades de gestión, así como el empoderamiento de los productores en tanto clientes (demandantes) de servicios clave para el éxito de sus negocios rurales⁶⁶.

En relación con lo primero, es importante partir de fortalecer (cuando sea conveniente) las organizaciones existentes como resultado de las iniciativas públicas y privadas que las han fomentado en el marco de los enfoques de cadenas y alianzas; así como aquellas que vienen desarrollándose como tales aún cuando carecen de la formalidad necesaria⁶⁷. Y si bien son pocas las organizaciones que exhiben una trayectoria aceptable como para considerarlas un buen punto de partida⁶⁸, empezar por esto evitará duplicar esfuerzos y dispersar iniciativas. La formalización por su parte requiere de la adecuación de los requisitos administrativos y tributarios a las características del ámbito rural (lo cual es fundamental para reducir los costos de lograrla y mantenerse en esa condición)⁶⁹, y otras medidas de apoyo como campañas de información e incluso el cofinanciamiento de la formalización⁷⁰.

Sobre el fortalecimiento de capacidades y el empoderamiento en tanto clientes de servicios, la siguiente sección sobre innovación desarrolla propuestas. Aunque lo que se requiere como sustento de cualquier iniciativa de este tipo es una política de educación rural (formal e informal) de largo plazo, conducente a la mejora de capacidades funcionales a los

⁶¹ El énfasis de la propuesta está en organizaciones funcionales a una actividad productiva empresarial, incluyendo las organizaciones de pequeños productores (comités, asociaciones, empresas comunales y multicomunales), organizaciones por rubro o localidad, organizaciones para el manejo de sistemas de riego (asociaciones de usuarios, comités de regantes), etc.

⁶² Desconfianza que se pone de manifiesto tanto en iniciativas orientadas a la producción como para la comercialización (estas últimas pueden además verse perjudicadas por intermediarios cuyos intereses se ven afectados). Incluso formando parte de una organización, dependiendo de la confianza de los productores en ésta, accederán a diferentes niveles de mejora en la articulación (los más desconfiados probablemente se conformarán con esquemas que ofrezcan pequeñas mejoras en precios para productos sin mayor valor agregado, antes que esquemas más ventajosos pero más sofisticados en requerimientos y más riesgosos).

⁶³ No se trata de negar la importancia de las demandas reivindicativas, sino de distinguir roles para que existan organizaciones de segundo piso funcionales a la gestión empresarial. Las co

⁶⁴ Esto en el marco del fortalecimiento del capital social en general, con énfasis en aquellos grupos, redes, acuerdos y relaciones de confianza que, en este caso, contribuyan más a la organización empresarial.

⁶⁵ Ver Valdívía y Ágreda (1994) para la ejemplificación de esto en el caso de la comercialización de limón.

⁶⁶ Se enfatiza esto en la medida en que la provisión de servicios financieros y de capacitación y asistencia técnica, ha estado muy orientada por la oferta, desvirtuando la ló

⁶⁷ Existen múltiples asociaciones de productores que estarían interesadas en avanzar hacia formas jurídicas empresariales más funcionales, pero que no logran hacerlo porque carecen de

⁶⁸ Según datos de la Enniv 2000, 34% de los productores pertenece a alguna organización; pero si se analiza la pertenencia a organizaciones más funcionales a la actividad productiva, la participación se reduce a un rango de entre el 1% y el 17% (Zegarra, 2004). Esto se corrobora con el dato de Cepes (2000-A), de que sólo 2,6% de las unidades agrarias pueden considerarse empresariales, aún utilizando una definición estrecha de este carácter, determinado por la contratación de mano de obra permanente y el acceso al crédito y riego.

⁶⁹ Aunque se

⁷⁰ En general, se hará referencia al término de "cofinanciamiento" (instrumento de promoción clave) para referir esquemas de subsidio parcial, temporal y decreciente en el tiempo, condicionados al aporte de recursos monetarios y no monetarios por parte de los actores privados, y que serán brindados normalmente bajo mecanismos de fondos concursables.

negocios rurales y a otros emprendimientos como el acceso a mercados laborales y la migración.

5. *Alianzas público-privadas para los negocios rurales:* Una herramienta clave para hacer viables los negocios rurales son las alianzas entre el sector público (en sus diferentes niveles e intervenciones), el sector empresarial y las organizaciones de pequeños productores⁷¹, que permitan la generación y aprovechamiento de sinergias, así como la complementación de capacidades (especialmente de gestión empresarial y tecnológicas), para aprovechar oportunidades diversificadas de negocios agropecuarios y no agropecuarios. El rol del Estado debe ser el de la promoción de estas alianzas; el del sector empresarial, la articulación a mercados dinámicos; y el de los productores, la provisión de bienes de calidad, así como la mejora de sus capacidades de articulación.

La promoción de estas alianzas por parte del Estado puede darse subsidiando parte de los costos de transacción para su conformación (con información y generación de espacios para la articulación de actores); incentivándolas (con recursos para cofinanciar su fortalecimiento a través de servicios de innovación u otros incentivos económicos y medidas reguladoras); e invirtiendo (conjuntamente con el sector privado) en bienes y servicios clave para elevar la rentabilidad de la inversión privada (infraestructura vial y energética, telecomunicaciones, infraestructura de acopio, infraestructura para las exportaciones, etc.)⁷².

También como parte de la promoción de alianzas, resulta central dar salidas a los problemas que limitan las posibilidades de la agricultura de contrato. Y siendo el principal problema la inequidad en la forma en que se comparten los riesgos y el incumplimiento de acuerdos, el Estado puede intervenir promocionando instancias privadas de solución de conflictos, y el fortalecimiento de las capacidades de negociación de las organizaciones de productores. Se busca con esto dar señales a la agroindustria (doméstica y externa) de que los productores organizados no aceptarán una discrecionalidad en la aplicación de reglas o que se les transfieran excesivamente riesgos de mercado y climáticos. Por supuesto, esto también permitirá a la agroindustria dar señales a los productores de los costos del incumplimiento de los acuerdos. La intro-

ducción en los acuerdos contractuales de mecanismos para hacer más transparente la información de precios y climática y para manejar riesgos, también tienen un impacto importante en la viabilidad de la agricultura de contrato.

La promoción de alianzas está también relacionada con el denominado “enfoque de cadenas”, que consiste en establecer acuerdos (cantidades, precios, estándares de calidad, condiciones de entrega, precios, formas de pago, etc.) para articular a los actores de todos los eslabones de una “cadena agrocomercial”⁷³, desde la producción, pasando por la post producción y transformación, hasta la comercialización. Es decir, es un tipo de alianza entre actores privados empresariales y pequeños productores organizados (con la participación de otros socios estratégicos públicos y privados), que parte de la identificación de un mercado rentable y de opciones para acceder a éste. El Estado, a través del Minag, ha venido promocionando este enfoque de cadenas; sin embargo, su efectividad ha sido reducida, lo cual se debería a algunas de las siguientes razones: cualquier atisbo de acercamiento entre actores es llamado cadena, no necesariamente hay un sustento de mercado para el producto promocionado (planes de negocios sólidos), no se facilitan las condiciones para que éstas puedan operar, pues no se realizan inversiones complementarias en bienes y servicios públicos clave, no se desarrollan estrategias diferenciadas en función del desarrollo relativo de las cadenas y de los productores, entre otras.

6. *Reducción del riesgo, la incertidumbre y la vulnerabilidad:*

Los pequeños productores enfrentan una serie de limitaciones, además de su baja dotación de activos y la ausencia de protección social, que les impiden manejar los riesgos (especialmente los de entorno), tanto ex ante (protegerse) como ex post (manejar impactos). Esto afecta sus decisiones económicas, pues optarán por negocios más seguros pero menos rentables, limitando sus posibilidades de acumulación y perpetuando su vulnerabilidad. En general, los eventos inesperados tendrán efectos en variaciones negativas de ingresos que se traducirán en cambios (temporales o, en el extremo, permanentes) en el consumo y por tanto en los niveles de pobreza⁷⁴.

⁷¹ A este tipo de a

⁷² Las propuestas del Ban

⁷³ Son definiciones afines las de cadena “agroalimentaria”, “agroindustrial” o “agroexportadora”, cuyos nombres están asociados con el destino de la producción agraria.

⁷⁴ Trivelli y Yancari (2006).

Resulta entonces crítico lograr una gestión integral de riesgos sin distorsionar el esquema de incentivos (si se implementan medidas que reducen el riesgo a cero o a niveles mínimos, los agentes productivos no tendrán incentivos para ser cuidadosos e incurrirán en comportamientos de riesgo moral, se busca entonces reducirlo a un nivel razonable). Para ello, como lo señalan Trivelli y Yancari (2006), es necesario el desarrollo de mercados complementarios que ofrezcan medidas efectivas para reducir la vulnerabilidad: seguros⁷⁵, crédito, tierras, mercado laboral. Así como facilitar estrategias de diversificación de riesgo, tales como la mayor participación en el mercado laboral, la complementación de negocios agropecuarios y no agropecuarios y la migración⁷⁶. Las redes sociales y familiares serían también importantes, aunque más para el manejo de riesgos individuales. Por otro lado, también contribuyen con el manejo de riesgos, la recuperación y desarrollo de tecnologías funcionales a esto (diversificación de cultivos y terrenos), la gestión de cuencas y el ordenamiento territorial, y la inversión y rehabilitación de infraestructura productiva que contribuya a la superación de dificultades climáticas y topográficas (represas, canales, andenes, etc.)⁷⁷. En relación con el riesgo subyacente a innovaciones tecnológicas, cuyo éxito también puede verse afectado por *shocks* de entorno (además de los riesgos inherentes a la innovación en sí), una forma de compartirlo es el cofinanciamiento de ésta entre el Estado y los actores privados.

7. *Desarrollo de un sistema de innovación, y de sistemas de información científica-tecnológica, de mercados y climática:*

En este lineamiento se resalta el rol del Estado en la promoción del desarrollo de un sistema de innovación, y, como parte de éste, de sistemas de información científica-tecnológica, de mercados y climática. El objetivo de un sistema de innovación, ciencia y tecnología, trasciende al desarrollo rural, pero es la principal herramienta para elevar la competitividad de las actividades agropecuarias y no agropecuarias, y por tanto la de los productores rurales. Es importante, entonces, distinguir los niveles y tipo de participación del Estado en la promoción de un

sistema de esta naturaleza. El Programa Incagro del Minag expone interesantes avances en este sentido, aunque también los desafíos de este objetivo.

En términos generales, es necesario que Estado promueva el sistema de innovación institucionalizando políticas de promoción y de fomento de la inversión público-privada en innovación; fortaleciendo a sus actores a través de la mejora de sus competencias y capacidades, y promoviendo su institucionalidad; desarrollando el mercado de servicios para la innovación⁷⁸; fortaleciendo la infraestructura científico-tecnológica; generando prioridades que articulen las demandas sociales con las privadas; fomentando el control social de las acciones de innovación mediante un sistema de seguimiento y evaluación; y mejorando la gestión del conocimiento a través de sistemas de información.

En este contexto, y considerando las particularidades del caso peruano, es importante resaltar el carácter público de la investigación e información, de modo que las acciones del Estado se orienten adecuadamente, sin distorsionar mecanismos privados que están desarrollándose para proveer servicios relacionados a éstas⁷⁹. En general, el Estado debe cofinanciar la investigación porque la información generada por ésta tiene carácter de bien público, y por el riesgo que supone una investigación en el sentido de que no necesariamente se encontrará la solución que se buscaba (probabilidad de error experimental), especialmente en el caso de la investigación básica y aplicada, aunque también la adaptativa.

En cuanto a la información, el rol del Estado es importante en la generación de ésta en tanto bien público, de modo que la rentabilidad social de su inversión venga dada por la masividad del uso de la información generada. A menor desarrollo del conocimiento, mayor la importancia del rol del Estado en generar información, fomentando la participación privada allí donde sea posible. Una vez generada la información, el rol público debe ser más bien el de promover la provisión privada de servicios asociados a ésta, de modo que oferentes especializados logren vender sosteniblemente el valor agregado de tener capacidades de acceso a la información y de brindarla con la calidad y oportunidad necesarias (información convertida en conocimiento)⁸⁰. En este

⁷⁵ Desde el Minag se viene trabajando la propuesta de un seguro agrario, aún en discusión, con esquemas indexados basados en indicadores objetivos (como temperatura y precipitaciones).

⁷⁶ El desarrollo rural territorial contribuiría *per se* con estos medios de reducción de vulnerabilidad.

⁷⁷ Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica (2004).

⁷⁸ En la siguiente sección se desarrolla en extenso el enfoque y propuestas para este objetivo.

⁷⁹ Para el desarr

⁸⁰ Un ejemplo exitoso de participación público-privada en la generación y difusión de información es el Proyecto de Servicios de Información para la Amazonía-SIAMazonía.

sentido, se podría decir que es más necesario generar información científico-tecnológica y climática que información de mercados, por contar esta última con mucha mayor participación privada y porque su dinamismo determina que su sostenibilidad solo sea posible cobrando por ella. Sin embargo, el desarrollo de la información de mercados no es homogéneo, por lo que la participación del Estado es relevante en relación con ciertos temas, como la prospectiva de mercados o el caso de productos cuyo verdadero potencial de demanda y capacidad de oferta no es del todo conocido. En estos casos resulta particularmente crítica la información sobre volúmenes de producción, precios y otros requisitos de la demanda de los diferentes mercados, así como información relacionada a mercados complementarios clave. En relación con la generación de información climática, ésta es requisito indispensable para

el desarrollo de mecanismos para reducir riesgos de esta naturaleza.

8. *Mejora de los derechos de propiedad y de los mercados de agua y tierras:*

La mejora del funcionamiento de estos mercados de factores es crítica, más aún en un contexto en el que la –inequitativa e ineficiente– distribución y uso de los mismos determinan desventajas estructurales para la mayor parte de pequeños productores rurales. En términos generales, es necesario reducir la incertidumbre sobre los derechos de propiedad, mediante la titulación y registro de predios rurales; desarrollar mercados para la compraventa y alquiler de tierras; definir derechos de propiedad del agua y tarifas por su uso; mejorar la gestión de las juntas de regantes (cofinanciar su fortalecimiento); y cofinanciar (cuando se justifique) riego tecnificado.

c. Análisis de costos y beneficios de la opción de política recomendada

Cuadro 1
Costos de oportunidad y beneficios de la opción de política recomendada

| Costos de oportunidad | Beneficios potenciales |
|--|--|
| <p>Se estima que el 60% de pequeños productores tienen una demanda por mejorar su articulación a los mercados de productos, representando aproximadamente 1'026,337 de pequeños productores⁸¹</p> | <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de la producción agropecuaria, esto beneficiaría principalmente al sector de la pequeña agricultura, que representa el 85% del total de unidades agropecuarias (1.745.000), del cual depende aproximadamente la cuarta parte del total de hogares peruanos⁸² • Siendo que del total de productos agrícolas y alimentos que se generan en el país, 70% se originan en el sector de la pequeña agricultura, una mejor articulación a los mercados beneficiaría a este importante sector de la oferta • Dado que uno de cada cuatro puestos de trabajo en el aparato productivo es provisto por la pequeña agricultura, su mejora tendría un impacto importante en la generación de empleo, especialmente si se logra mejorar la calidad de éste • Dado que el 60% de los ingresos del país por concepto de agroexportaciones corresponde a productos de la pequeña agricultura, mejorar el acceso a estos mercados incrementaría de manera importante este indicador, con los consecuentes beneficios para los productores involucrados • En el caso de las oportunidades no agropecuarias, mejorar las posibilidades de generación y aprovechamiento de las mismas tendrá un impacto que se puede aproximar por la importancia de los ingresos rurales no agropecuarios (aproximadamente 57%), y la importancia de éstos en la desigualdad en la distribución de los ingresos (50%) |

⁸¹ Datos basados en la estimación de la población objetivo del Programa Incagro II Fase (Zegarra 2004), que buscó identificar al sector de pequeños productores agropecuarios con niveles mínimamente suficientes de eficiencia productiva y articulación a los mercados (de productos, insumos y servicios), como para beneficiarse de un sistema de innovación y el mercado de servicios para mejorar dicha articulación.

⁸² Éste y otros datos (basados en el Censo Agropecuario) contenidos en el artículo de Cepes (2000-A), que permiten apreciar la importancia de la pequeña agricultura y la economía campesina en la oferta agropecuaria, generación de empleo, exportaciones y manejo de recursos, han sido utilizados en la estimación de los beneficios de esta propuesta.

d. Identificación de ganadores y perdedores

La aplicación de la opción de política recomendada implica afectar arreglos institucionales, posiciones de dominio e intereses de diferentes actores, lo cual se expresa resumidamente el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Actores afectados por la opción de política recomendada

| Ganadores | Perdedores |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Organizaciones empresariales de productores con demandas para la mejora de su articulación a mercados dinámicos• Empresas agroindustriales y agroexportadoras, supermercados e hipermercados, mercados mayoristas y otros intermediarios, que lograrían acceder a través de alianzas y agricultura de contrato a productos de mejor calidad para atender a sus clientes• Proveedores de insumos, equipos e infraestructura, y proveedores de servicios para la innovación y de servicios financieros, que verían dinamizada su demanda por parte de productores más competitivos• Consumidores nacionales e internacionales de los productos rurales agropecuarios y no agropecuarios• Productores organizados de manera empresarial que ven mejorada su participación en la distribución del margen neto de comercialización de sus productos rurales• Agentes de intermediación eficientes que verían reducir sus costos de transacción haciendo más competitivos los costos de sus servicios de intermediación• Empresas agroindustriales y agroexportadoras y otros actores de la cadena, con responsabilidad social y visión de largo plazo respecto de las ventajas de articularse transparente y equitativamente con la pequeña producción• Funcionarios públicos con vocación de participar eficientemente en el proceso de desarrollo de una oferta de calidad de productos rurales que se articulen competitivamente a mercados dinámicos | <ul style="list-style-type: none">• Productores ineficientes que basan su rentabilidad en su poder de influencia política y la incapacidad de otros productores rurales para elevar su rentabilidad debido a los costos de transacción que enfrentan en su articulación a los mercados• Agentes de intermediación que ejercen posiciones de dominio en los circuitos de comercialización• Agentes de intermediación ineficientes que trasladan sus sobrecostos a los clientes y que no disponen de servicios de comercialización acordes con la demanda• Empresas agroindustriales y agroexportadoras y otros actores de la cadena, que no tienen interés en alianzas y cadenas con pequeños productores• Funcionarios públicos que utilizan prácticas clientelistas y asistencialistas en la facilitación del acceso al mercado a los productores rurales (a través de instituciones públicas que adquieren los productos o forzando compromisos por parte de otras entidades) |

e. Obstáculos para la implementación

- Problemas estructurales del ámbito rural y la magnitud de los esfuerzos necesarios para abordarlos
- Falta de recursos o recursos mal utilizados, que impiden presupuestos adecuados para la implementación de medidas de promoción
- Débil presencia de organizaciones de productores consolidadas y el comportamiento oportunista y/o reivindicativo de algunas de éstas (de primer o segundo piso)
- Distorsiones que pueden generar intermediarios locales, regionales y nacionales que ejercen posiciones de dominio en la prestación de servicios de comercialización, distorsionando sus costos y los precios de compra y venta de los productos, y reduciendo las ganancias de los productores
- Distorsiones que pueden generar empresas agroindustriales, agroexportadoras y otros actores de la cadena que no tienen un legítimo interés en mejorar

las condiciones de la articulación de los pequeños productores a través de alianzas y agricultura de contrato

f) Funcionarios y entidades públicas que promueven un enfoque asistencialista y clientelista en la articulación a los mercados de productos

f. Hoja de ruta: Medidas sugeridas

A continuación, se presentan algunas medidas sugeridas, así como los participantes de los arreglos institucionales necesarios para la implementación de éstas, distinguiendo

do las inmediatas (100 días), las de corto plazo (1 año) y las de mediano plazo (5 años).

100 días:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|---|---|
| Políticas y bienes y servicios públicos para una mejor articulación a mercados más ventajosos | <ul style="list-style-type: none"> Planteamiento de lineamientos y estrategias de intervención: Criterios para la priorización de áreas: potencial de generación de ingresos y empleo; innovación tecnológica como medio para el aprovechamiento y puesta en valor de los recursos locales Promoción de políticas sectoriales y comerciales no distorsionadoras de la eficiencia relativa de los sectores y productores, que faciliten la orientación por la demanda Criterios para la priorización bienes y servicios públicos: Fomento de la movilidad entre sectores y localidades; Inversión en infraestructura productiva con efecto de arrastre para la inversión privada; Mejora de la información y reducción de riesgos Promoción de la inversión público-privada en bienes y servicios públicos | <ul style="list-style-type: none"> Formulación de planes concertados Establecimiento de convenios y redes Fortalecimiento de actores públicos y privados relevantes Definición del presupuesto público a invertir Incentivos para la priorización de las siguientes áreas: agricultura, agroindustria, agroexportación, acuicultura, servicios ambientales, explotación forestal sostenible, turismo, artesanías, comercio Estrategia Nacional para la mejora de la educación rural Plan Nacional de Inversión en infraestructura productiva y social prioritaria: red vial, energía (electricidad), información y comunicaciones (telefonía, internet), educación, salud, saneamiento Incentivos económicos (tributarios, legales, etc.) a la inversión privada como complemento a la inversión pública en la generación de bienes y servicios clave | PCM, Ministerios afines (MEF, Minag, Produce, Mincetur, Mimdes), entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, Senasa, Prompex, Provías Rural, Fitel, etc.), gobiernos regionales y locales, empresas agroindustriales, agroexportadoras y otros agentes para la comercialización, organizaciones de productores rurales, proveedores de servicios para la innovación y de servicios financieros, otros actores de la cadena, ONG y proyectos de desarrollo |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|--|---|
| Promoción de mercados externos en coherencia con el desarrollo de mercados internos | <ul style="list-style-type: none"> Políticas comerciales Políticas de promoción de la reconversión en coherencia con una estrategia de desarrollo (Políticas de fortalecimiento de la actividad agroexportadora) | <ul style="list-style-type: none"> Mejorar la negociación de acuerdos bilaterales (incluyendo el TLC con Estados Unidos) y multilaterales, eliminando inequidades y competencia desleal en contra del país, y enfatizando la reducción de restricciones y no arancelarias (principalmente) Apertura gradual, con plazos consecuentes con la mayor sensibilidad y menor competitividad de algunos sectores Medidas efectivas para evitar efectos negativos: salvaguardias especiales, cuotas Medidas compensatorias para sectores sensibles Innovación y fortalecimiento de capacidades (incluyendo planes de negocios y sistemas de aseguramiento de la calidad, inocuidad y condición sanitaria) Mejora del acceso a financiamiento Fortalecimiento de la institucionalidad pública relevante (Senasa, Incagro, Agencias Agrarias, Indecopi, Conam, etc.) Mejora de la política de propiedad intelectual (intersectorialidad para la mejora de la normatividad y su aplicación, énfasis en recursos genéticos de la biodiversidad) Control del impacto ambiental de la reconversión Mejora de la infraestructura (puertos, aeropuertos, terminales de frío, etc.) | Mincetur, Prompex, Minag, Incagro, INIA, Senasa, Indecopi, Agencias agrarias, organizaciones de productores y otros actores privados |
| Corredores económicos para hacer viables las dinámicas territoriales | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de corredores económicos y otros espacios territoriales funcionales (regiones, mancomunidades, etc.) Desarrollo de una red de mercados mayoristas regionales y nacionales (mercados mayoristas de Lima) | <ul style="list-style-type: none"> Definición y tipología de corredores económicos (vinculación con proceso de descentralización del país y la reforma del Estado) proyectos de desarrollo rural territorial para la validación de la conformación de corredores y su visión de desarrollo Fortalecimiento de la institucionalidad del territorio y de las capacidades de los actores públicos y privados, locales y regionales Desarrollo concertado de Planes de Competitividad y Ordenamiento Territorial, y de Planes de Negocios que los sustenten Fomento de la provisión de servicios de innovación y financieros al territorio Inversión en infraestructura productiva y social: conexiones viales externas e internas (carreteras y caminos rurales), sistemas de transporte, energía, información y comunicaciones, infraestructura de riego, etc. Involucrar la participación de las organizaciones de productores e intermediarios privados en su planeamiento y manejo Fomentar la inversión privada en el desarrollo de mercados mayoristas modernos Difusión adecuada de ventajas para la comercialización y la generación de empleo directo e indirecto | Minag y Ministerios Afines, Incagro, INIA, PSI, Marenass, Pronamachcs, proyectos modelo como corredor Puno-Cusco y A Producir, Provías Rural, Fitel, gobiernos regionales y locales, empresas agroindustriales, agroexportadoras y otros agentes para la comercialización, organizaciones de productores rurales, proveedores de servicios para la innovación y de servicios finan- |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|-------|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de negocios rurales no agropecuarios | <ul style="list-style-type: none"> Programas para alcanzar por lo menos el umbral de educación secundaria, complementando educación formal e informal Tecnologías de la información y comunicación (telefonía, internet): inversión y financiamiento, desarrollo de contenidos y metodologías adecuados, fortalecimiento de capacidades de gestión y uso, regulación, promoción de redes de comercio electrónico | cieros, otros actores de la cadena, ONG y proyectos de desarrollo |
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la aglomeración y especialización | <ul style="list-style-type: none"> Fomento de parques industriales e incubadoras de clusters y empresas, a través de adecuaciones a requisitos de formalidad, regulación más flexible, incentivos tributarios y fortalecimiento de capacidades con programas funcionales a los conglomerados | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción del turismo | <ul style="list-style-type: none"> Promoción del turismo natural y ecoturismo, y desarrollo de atractivos arqueológicos, arquitectónicos y culturales Mejora de la infraestructura vial y de alojamiento Desarrollo de sistemas de información al turista Capacitación y regulación de proveedores de servicios turísticos, con énfasis en proveedores locales | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de artesanías | <ul style="list-style-type: none"> Articulación de canales de comercialización de artesanías con los circuitos turísticos Capacitación para un mejor acceso a mercados locales, nacionales e internacionales (tendencias, marketing) | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de las pequeñas industrias rurales | <ul style="list-style-type: none"> Capacitación para la transformación local de la producción agropecuaria y el valor agregado en post cosecha Aprovechamiento de productos nativos y nutracéuticos Promoción de la acuicultura Promoción de la explotación forestal sostenible y la transformación de productos forestales Promoción de PYMES rurales y adecuación de la normatividad administrativa y tributaria para éstas | |
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la venta de servicios ambientales con una gestión medioambiental sostenible | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de: administración del paisaje, captura de carbono, regulación de gases y clima, conservación de la biodiversidad, reforestación, mantenimiento de acervos genéticos, gestión de cuencas hídricas, control de la erosión, tratamiento de residuos, producción de energías alternativas y renovables, control biológico, polinización, etc. Sistema educativo y participación ciudadana para el fomento de una cultura de protección y aprovechamiento sostenible, con visión de negocios Fortalecimiento de capacidades para la atención de los requerimientos de sostenibilidad como parte de la calidad de los productos Promoción de las buenas prácticas agrícolas y de manufactura Protección del conocimiento tradicional, y rescate, uso y difusión de las tecnologías tradicionales de las poblaciones locales, con énfasis en las poblaciones indígenas Legislación adecuada para el aprovechamiento medioambiental sostenible | |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|--|--|--|
| Fortalecimiento de las organizaciones de productores | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la constitución y formalización de organizaciones funcionales a una gestión productiva empresarial Fortalecimiento de capacidades gerenciales y empoderamiento de productores como clientes de servicios de innovación y servicios financieros | <ul style="list-style-type: none"> Adecuación de los requisitos administrativos y tributarios a las características del ámbito rural para reducir los costos de la formalidad Campañas de información y difusión de las ventajas y requisitos de formas organizacionales empresariales Cofinanciamiento de la formalización de organizaciones Educación rural (formal e informal) Cofinanciamiento de la mejora de capacidades a través de asistencia técnica y capacitación, investigación e información Empoderamiento de las organizaciones de productores a través de su participación efectiva en el diseño, ejecución y monitoreo de proyectos para la mejora de negocios y el acceso a servicios | Minag y Ministerios afines, Sunat, Sunarp, Incagro, ONG y proyectos de desarrollo, operadores de servicios y otros actores privados |
| Alianzas público-privadas para los emprendimientos rurales | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de alianzas entre el sector público, el sector empresarial privado y las organizaciones de productores Promoción de la agricultura de contrato y de cadenas para los mercados domésticos y de exportación | <ul style="list-style-type: none"> Cofinanciamiento de costos para su conformación (información, espacios para la articulación de actores como ferias de negocios) Incentivos: cofinanciamiento de su fortalecimiento a través de servicios para la innovación, regulación Inversión público-privada en bienes y servicios clave para elevar la rentabilidad de la inversión privada (red vial, energía, telecomunicaciones, infraestructura de acopio y para las exportaciones, etc.) Promoción de instancias privadas de solución de conflictos derivados del incumplimiento de los contratos, y fortalecimiento de las capacidades de negociación de las organizaciones de productores con la agroindustria Introducción en acuerdos contractuales de mecanismos de seguros e información para reducir el riesgo climático y de mercado (precios) Estrategias diferenciadas de promoción de cadenas en función de su desarrollo (requisitos para su conformación, fortalecimiento de capacidades, inversiones complementarias, acuerdos contractuales) Apoyo para la formulación de Planes de Negocios sólidos como sustento de las alianzas y de los beneficios para sus actores, y para la atracción de recursos para la inversión en éstos Alianzas para el acceso a mercados, segmentos y nichos ventajosos nacionales (mercados mayoristas regionales y nacionales, hipermercados y supermercados, cadenas de restaurantes y hoteles, establecimientos de productos de <i>delicatessen</i>, etc.); y externos (mercados ecológicos, orgánicos, justos, solidarios, étnicos, etc.) Aprovechamiento de las redes de migrantes en el exterior y en las grandes ciudades del país, para la articulación a esos mercados (apoyo para la difusión y promoción de productos, información sobre precios y otras condiciones de mercados, contactos con clientes, y rol como demandantes de productos) | Minag, Produce, Mincetur, entidades del Estado competentes, gobiernos regionales y locales, empresas agroindustriales, agroexportadoras y otros agentes para la comercialización, Organizaciones de productores rurales, Proveedores de servicios para la innovación y de servicios financieros, Otros actores de la cadena, ONG y proyectos de Desarrollo |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|--|---|--|
| Reducción del riesgo, la incertidumbre y la vulnerabilidad | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de instrumentos, tecnologías e infraestructura para manejar el riesgo | <ul style="list-style-type: none"> Ahorro y Crédito rural Seguros agropecuarios y no agropecuarios, contra shocks climáticos y de precios Mecanismos de compraventa y alquiler de tierras Recuperación y desarrollo de tecnologías que reducen vulnerabilidad (diversificación de cultivos y terrenos, etc.) Gestión de cuencas y ordenamiento territorial Inversión y rehabilitación de infraestructura productiva para la superación de dificultades climáticas y topográficas (represas, canales, andenes, etc.) Cofinanciamiento de la innovación entre el Estado y el sector privado para reducir el riesgo del cambio tecnológico Facilitación de la complementación de negocios agropecuarios y no agropecuarios (corredores, desarrollo económico regional) Capacitación para una mayor participación en el mercado laboral Facilitación de la migración Seguros de salud y fortalecimiento de redes sociales y familiares | Minag y ministerios afines, Pronamachcs, Marenass, PSI, Incagro, entidades financieras rurales y otros actores privados especializados, redes sociales y familiares |
| Desarrollo de un sistema de innovación, y de sistemas de información científica-tecnológica, de mercados y climática | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo del sistema de innovación Desarrollo de sistemas de información científica-tecnológica y de mercados | <ul style="list-style-type: none"> Institucionalización (a nivel ministerial) de políticas de promoción y de fomento de la inversión público privada en innovación Fortalecimiento de competencias y capacidades de sus actores, y promoción de su institucionalidad Fortalecimiento de la infraestructura científico tecnológica Definición de prioridades que articulen las demandas sociales con las privadas Sistema de seguimiento y evaluación para un control social de acciones de innovación de calidad Desarrollo del mercado de servicios para la innovación Cofinanciamiento de proyectos para la generación y, eventualmente, difusión de información orientada a la pequeña producción, y de redes de información Fortalecimiento de las unidades ministeriales encargadas de la provisión de información (Oficina de Información Agraria, etc.) | Minag, Incagro, INIA, PCM, Minedu, Concytec, universidades públicas y privadas, centros de investigación, redes, operadores de servicios y otros actores privados, organizaciones de productores rurales |
| Mejora de los derechos de propiedad y de los mercados de agua y tierras | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la seguridad de los derechos de propiedad, y dinamización de los mercados de agua y tierras | <ul style="list-style-type: none"> Consolidación del proceso de titulación y registro de predios rurales, con énfasis en la selva y sierra Desarrollo de mercados para la compraventa y alquiler de tierras Definición de derechos de propiedad del agua y tarifas por uso de agua (cambios en la Ley de Aguas) Cofinanciamiento del fortalecimiento de las capacidades de gestión de las juntas de regantes, vía fondos concursables Cofinanciamiento (cuando se justifique) del riego tecnificado, vía fondos concursables | Minag y Ministerios afines, proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), PSI, organizaciones de productores rurales, organismos de desarrollo |

Cinco años:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|---|--|--|
| Políticas y bienes y servicios públicos para una mejor articulación a mercados más ventajosos | <ul style="list-style-type: none">• Inversión en bienes y servicios públicos, principalmente educación rural• Inversión en infraestructura productiva y social | <ul style="list-style-type: none">• Consolidación de la Estrategia Nacional para la mejora de la educación rural• Consolidación del Plan Nacional de inversión en infraestructura con ejecución descentralizada según competencias del gobierno nacional y gobiernos regionales y locales | Ministerios afines (Minedu, Minag, Produce, Mincetur, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Mimdes), entidades del Estado competentes (Provías Rural, Fitel), gobiernos regionales y locales, organizaciones de productores rurales y otras organizaciones de pobladores rurales, organismos de desarrollo, otros proyectos de desarrollo rural territorial, inversionistas privados |

2.2 Innovación para la mejora de las capacidades y la competitividad de los productores rurales

a. Diagnóstico

Si el buen funcionamiento de los mercados de productos rurales permitirá la generación y viabilización de oportunidades de ingresos y empleo descentralizadas, es necesario entonces asegurar que todos los pobladores rurales puedan acceder a éstas. Ese es el rol de los servicios para la innovación, el de mejorar las capacidades de los pequeños productores, para elevar la productividad y competitividad de sus negocios rurales, de manera que puedan mejorar su articulación a los mercados, logrando mayores rendimientos, menores costos, mejores precios (por mejores productos), y mayor rentabilidad e ingresos en general.

En esta sección se desarrollan recomendaciones de política e instrumentos con el fin de promover el desarrollo y acceso incluyente al mercado de servicios para la innovación para el ámbito rural⁸³. Se define como “servicios para la innovación”⁸⁴ a aquellos servicios especializados orientados a atender la demanda de los productores por asistencia técnica, capacitación⁸⁵, información e investigación⁸⁶, para resolver problemas en la producción y la articulación al mercado. Se trata entonces de servicios orientados a facilitar el proceso de adopción

de tecnologías que mejoren la actividad de los productores rurales, incluyendo innovaciones técnicas, gerenciales y organizacionales, en las diferentes fases de sus negocios (producción, postproducción-postcosecha, transformación, comercialización y gestión empresarial).

Hasta inicios de los noventa, la provisión de servicios de “extensión agraria” era asumida de manera importante por una participación directa del Estado, a través del Minag, el cual los proveía de manera gratuita a los productores agropecuarios, enfatizando –por lo menos teóricamente– a los de menos recursos. Las reformas estructurales de los noventa se tradujeron en el desmontaje de la mayor parte de entidades públicas que asumían este rol. No obstante, dicha década se caracterizó en realidad por una indefinición del rol del Estado, pues se alternaron intervenciones asistencialistas y clientelistas con acciones tendientes a que la oferta de servicios quedara en manos de operadores privados. Como resultado de esta indefinición, no se contó con una política ni recursos para desarrollar acciones de promoción de este mercado por parte del Estado, ni se corrigieron las distorsiones generadas. En este periodo, sobre todo inicialmente, se

⁸³ En la sección anterior se mencionó que este mercado forma parte del sistema de innovación.

⁸⁴ Son definiciones afines las de “servicios de extensión”, “capacitación y asistencia técnica”, “servicios no financieros”, “servicios agropecuarios”, “servicios rurales”, entre otras.

⁸⁵ Los servicios de capacitación y asistencia técnica pueden a su vez denominarse como “servicios de extensión”.

⁸⁶ En la sección anterior (lineamiento estratégico N° 7), se discutió el rol del Estado en relación con la investigación e información, así como la importancia de la promoción de mecanismos privados para la provisión de servicios relacionados a éstas. En el caso de la información, su incorporación como servicio transable en un mercado está relacionada con la venta del valor agregado de tener capacidades de acceso a la información y de brindarla con calidad y oportunidad. En el caso de la investigación, básicamente se trataría de los servicios de investigación adaptativa que, si bien tienen una (baja) probabilidad de error experimental, son más susceptibles de ser provistos en un contexto de mercado por tratarse del ajuste de tecnologías ya existentes y exitosamente comprobadas; es decir, se acercan al caso de la extensión, en la que el riesgo reside en la eficiencia de la solución, y no en la obtención de la solución en sí.

dio también la intervención de proyectos de la cooperación internacional, varios de los cuales tuvieron el mismo enfoque distorsionador de las entidades públicas.

Recién hacia finales de los noventa e inicios de esta década, tanto el Estado como algunos organismos internacionales importantes, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial, convergen en un enfoque más definido de fomento de mecanismos de mercado para la compraventa de los servicios (con el Estado asumiendo el principal rol promotor), de manera coherente con otros cambios en el enfoque de los proyectos de desarrollo en general, como la orientación por la demanda, el empoderamiento, y la participación y coejecución de los usuarios. Esta evolución ha significado un difícil proceso de aprendizaje, además de presentar hasta hoy retrocesos que tienen por protagonistas al propio Estado y algunas ONG, pues no hay coherencia entre sus diversas intervenciones en el ámbito rural y muchas de éstas desandan lo avanzado.

El contexto actual del mercado de servicios para la innovación sigue siendo complejo y su desarrollo aún incipiente, lo cual se agrava en el ámbito rural. La información cuantificada disponible sobre esto es escasa y poco actualizada, además de que las estadísticas se centran en la asistencia técnica (productiva), dejando de lado otros tipos de servicios que crecen en importancia, como los relacionados a la comercialización y gestión empresarial; no obstante, permiten tener una idea del problema. El Censo Nacional Agropecuario de 1994 estableció que el 8% de los productores recibía algún tipo de asistencia técnica en sus principales cultivos. Estos productores señalaron que ésta había sido beneficiosa, pero desconocían la existencia de servicios y tecnologías alternativos. De los productores que recibieron asistencia técnica, para cerca de las dos terceras partes ésta había provenido de alguna institución pública y el 20% de alguna ONG. En ambos casos, la asistencia técnica fue gratuita y determinada por los oferentes del servicio antes que por sus usuarios. Tan sólo el 1,2% de agricultores recibió servicios de alguna empresa y pagó por ellos⁸⁷. Datos de la Enniv 2000 confirman el bajo porcentaje de productores que pagaban por asistencia técnica agrícola (1,3%)⁸⁸.

La principal limitante del desarrollo del mercado de servicios para la innovación en el ámbito rural también viene dada por los elevados costos de transacción presentes en éste, asociados a problemas de información e incertidumbre que afectan a la oferta y la demanda de

servicios, además de restricciones de liquidez por parte de los productores que afectan su disposición al pago. Como resultado de esto, se hace inviable la eficiencia y rentabilidad, tanto en la provisión como en la demanda de los servicios. El hecho de que la demanda por servicios sea una demanda derivada de aquella que presentan los productos (los negocios rurales) para los cuales se requiere esta innovación, implica complejidades adicionales. A continuación se señalan algunos de estos principales problemas.

Por el lado de la demanda, conformada principalmente por productores agropecuarios y no agropecuarios de diferente desarrollo relativo en términos de organización, eficiencia productiva y articulación a los mercados, destacan los siguientes problemas:

- i) Limitada capacidad de pago, debido a bajos ingresos o restricciones de liquidez.
- ii) Escasa organización de los productores, lo cual impide alcanzar economías de escala para acceder a los servicios y para que proveerlos resulte rentable.
- iii) Poca valoración de los servicios para la mejora de la competitividad de los negocios rurales, especialmente en entornos de baja rentabilidad de los mismos y falta de oportunidades para mejorarla.
- iv) Débil cultura de pago por los servicios, como consecuencia de las distorsiones generadas por el sector público y la cooperación internacional con esquemas de provisión gratuita, y de comportamientos oportunistas de los productores (rol pasivo de “beneficiarios”).
- v) Ausencia de control sobre la calidad de servicios por parte de los productores y orientación de servicios por la oferta y no por la demanda, como consecuencia del rol de los productores de beneficiarios y no de clientes.
- vi) Escaso conocimiento e información sobre la oferta, en términos de oferentes, servicios y precios; pocas capacidades para la selección de oferentes.
- vii) Incertidumbre sobre la calidad de los servicios y sus resultados.

Por el lado de la oferta, en la que participan diversos actores, públicos y privados, de manera individual o grupal (incluyendo a organizaciones de productores que han desarrollado capacidades para brindar servicios) los principales problemas son:

- i) Escasos oferentes privados con orientación empresarial (manejo de costos, calidad, competencia para la

⁸⁷ Zegarra (2004).

⁸⁸ Aunque este porcentaje subía a 7,9% en servicios de veterinaria y a 25,2% en veterinaria preventiva. Según esta encuesta, 2,2% de productores recibía algún servicio de asistencia técnica de programas públicos.

atención a la demanda, fortalecimiento permanente de sus capacidades, rentabilidad en la provisión de servicios), especialmente en las zonas de sierra y selva⁸⁹.

- ii) Importante presencia de ONG que proveen servicios sin una orientación empresarial, pues cumplen una función social o utilizan esto como medio de captación permanente de recursos.
- iii) Prácticas asistencialistas y clientelistas en la provisión de servicios por parte de entidades públicas y algunos actores privados, que afectan la cultura de pago.
- iv) Baja calidad de los servicios, en términos de contenidos, metodología y experiencia de trabajo con el tipo de productores que los demandan, debido a la poca capacidad de los oferentes, especialmente en servicios que no tienen que ver con lo técnico-productivo.
- v) Servicios inadecuados para las características socio-culturales de grupos particulares, como las pobla-

ciones indígenas (con bajos niveles de educación formal, manejo de tradiciones ancestrales, lenguas maternas nativas, etc.), pues han sido tradicionalmente provistos como paquetes estándar en metodologías y contenidos.

- vi) Servicios que no promueven la equidad de género, afectando la participación equitativa de la mujer en tanto demandantes y también oferentes de servicios.
- vii) Escaso conocimiento e información sobre la demanda y su capacidad de pago.
- viii) Incertidumbre sobre la voluntad de pago por parte de los productores.

Como consecuencia de estos problemas, el encuentro entre la oferta y demanda de servicios para la innovación se obstaculiza, generándose una brecha⁹⁰ que se traduce en la ausencia de transacciones en muchos casos, o el funcionamiento incipiente del mercado, que se traduce en bajos niveles de innovación y por tanto de competitividad y rentabilidad rural⁹¹.

b. Opciones de políticas

A partir del diagnóstico descrito, se discuten las siguientes tres opciones de política para el objetivo de propiciar un mayor acceso a los servicios para la innovación, a partir del funcionamiento eficiente e incluyente de este mercado.

- a) Intervención directa y preponderante del Estado en la prestación gratuita de servicios, a través del INIA, las agencias agrarias y otras dependencias públicas.
- b) Mínima o nula participación del Estado en el mercado de servicios, con el objetivo de que sea el propio mercado el que alivie los cuellos de botella que impiden su desarrollo y el acceso a los servicios.
- c) Intervención combinada de los actores privados y el Estado, en la que éste asume un rol de promoción del desarrollo del mercado de servicios para la innovación en el ámbito rural, propiciando la participación de entidades privadas proveedoras que sean sostenibles (además de la participación de entidades públicas como las agencias agrarias, el INIA y las universidades públicas cuando sea pertinente), fortaleciendo a los productores en tanto demandantes de servicios, y reduciendo los costos de transacción que obstaculizan el mercado.

Foto: CIES

⁸⁹ Hay opiniones discrepantes que se basan en la existencia de operadores locales (productores líderes, organizaciones de productores de mayor escala, técnicos, etc.), aunque sin discutir si éstos tienen la capacidad de atender al segmento de la demanda más especializada.

⁹⁰ Conceptualmente, se trata de la brecha entre la disposición al pago (DP) por el lado de la demanda y la disposición al cobro (DC) por el lado de la oferta. La DP, que no alcanza la DC, puede estar afectada por restricciones de liquidez, además de factores como la baja valoración de los servicios o la débil cultura de pago. La DC está determinada por el costo de producción de los servicios (costos propiamente de la provisión) y los costos de transacción (por problemas de información e incertidumbre). (Ver Escobal, 2003).

⁹¹ En un estudio financiado por la GTZ, basado en los resultados del Censo Agropecuario de 1994, se distinguen tres niveles tecnológicos en los productores agropecuarios del país: (1) 25 a 30% de productores que declaran no usar ningún insumo y contar sólo con energía humana, constituirían el estrato tecnológico más bajo; (2) 50% que combinan diversos elementos, entre los cuales los agroquímicos representan la frontera que han logrado alcanzar, constituirían una suerte de estrato medio; y (3) de 15 a 20% que informan hacer uso de semillas mejoradas y de alguna forma de energía mecánica o eléctrica, constituirían el estrato tecnológicamente alto; dentro del cual hay un sector de punta de agricultores que usa plenamente insumos más tractor de rueda, y que representa solamente entre el 0,5 y el 1% (Minag/Proyecto Proapa-GTZ/Cepes [2002]).

La tendencia del Estado, a través del sector agricultura principalmente, a considerar que los servicios deben ser gratuitos y otorgados masivamente como una obligación pública con la finalidad de resolver problemas técnico-productivos, evidencia que la oferta de servicios es concebida como parte de su función social y no como una actividad que debe ser liderada por el sector privado (para el cual será una fuente de ingresos), y en respuesta a la demanda de los productores que definen lo que requieren y pagan por ello en la medida que resuelven sus problemas. La opción (A) representa esta visión distorsionada del rol del Estado cuyos resultados fueron precisamente el estancamiento del cambio tecnológico en el agro y el ámbito rural, además de la competencia desleal con operadores privados de servicios que trataban de abrirse paso ante la demanda de servicios de calidad. Aun en tiempos recientes, entidades públicas del sector agricultura han apostado por este enfoque de masividad y gratuidad (o “cobros simbólicos” en el mejor de los casos)⁹².

Tampoco es deseable un escenario como el de la opción (B), pues la superación de la problemática descrita requiere de la acción promotora del Estado y otros actores de desarrollo, así como de los actores privados –opción (C)–. De lo contrario, únicamente podrán surgir, como fue el caso de los noventa, esquemas de provisión de servicios como parte de la estructura empresarial de la gran agroindustria y agroexportación, o, en el mejor de los casos, operadores privados especializados, pero que en ambos contextos básicamente benefician a productores integrados verticalmente, o a un reducido grupo de productores insertos en cadenas asociadas a productos puntuales de nichos de mercado.

i) Arreglos institucionales y rol de los actores en la opción recomendada

Se precisan a continuación roles de los principales actores en los arreglos institucionales sugeridos en la opción de política recomendada.

Rol del Estado:

- Evitar, en todos sus niveles (central, regional y local) y formas de intervención, discrecionalidad y orientación por criterios políticos, clientelistas y asistencialistas.
- Promover el desarrollo del sistema de innovación.

- Proveer bienes y servicios públicos que reduzcan las fallas de mercado y los costos de transacción en el mercado de servicios para la innovación.
- Promover esquemas de cofinanciamiento de la innovación para fomentar un mayor acceso a los servicios, la cultura de pago por servicios y compartir los riesgos de la innovación (además de sus costos).
- Promover esquemas competitivos de asignación de recursos de promoción de la innovación (fondos concursables, planes de negocios), para una asignación transparente, competitiva y orientada por la demanda.
- Promover el fortalecimiento y empoderamiento de los productores organizados demandantes de servicios.
- Desarrollar mecanismos de focalización para implementar acciones que promuevan un acceso incluyente al mercado de servicios de los diferentes segmentos de productores que los demandan.
- Fomentar alianzas estratégicas para el acceso a servicios y el éxito de los negocios innovadores.
- Promover el fortalecimiento de una oferta de servicios con orientación empresarial.
- Promover sistemas de información y de certificación de oferentes de servicios.
- Promover un enfoque territorial en el desarrollo del mercado de servicios para la innovación

Rol de los actores privados:

- Los productores rurales que demandan servicios para la innovación:
 - Acceder a información sobre la diversidad de oferentes y servicios que ofrece el mercado, y procurar su acceso a crédito y mecanismos para reducir el riesgo, de manera que puedan hacer efectiva su demanda por servicios de innovación
 - Fortalecer sus organizaciones y capacidades de gestión para mejorar sus condiciones para acceder al mercado de servicios
 - Mostrar una buena cultura de pago por los servicios
 - Liderar las iniciativas de promoción del acceso a los servicios
- Los oferentes de servicios:
 - Fortalecer sus capacidades para proveer servicios de calidad y de manera sostenible (empresarial)

⁹² Un ejemplo de esto fue la propuesta e intento inicial del INIA en los años 2002 y 2003, de promover el “agromóvil”, unidad vehicular rotante que viajaría al

- Acceder a información sobre la demanda de servicios
- Los organismos de desarrollo y otras organizaciones de la sociedad civil: Complementar la acción promotora del Estado

ii) Lineamientos estratégicos de la opción recomendada

(El detalle de las medidas se aprecia en la sección de la Hoja de ruta):

1. Políticas para mejorar el acceso a servicios para la innovación:

Los altos costos de transacción presentes en el mercado de servicios son el reflejo de la baja dotación de activos privados y públicos clave, tales como educación, crédito y mecanismos para manejar el riesgo⁹³ (ahorros, seguros, etc.); pues esta baja dotación se traduce en barreras para el funcionamiento de dicho mercado. En consecuencia, el bajo nivel de activos clave impide que la demanda potencial por servicios por parte de los productores se pueda hacer efectiva⁹⁴. Por tanto, un primer espacio para la intervención promotora del Estado es mejorar estos activos, principalmente la educación rural, así como un mayor acceso a servicios financieros rurales (crédito, ahorro, seguros)⁹⁵.

Un segundo espacio de intervención viene dado por la disminución de los costos de transacción, a través de la reducción de los problemas de información e incertidumbre que los generan (la acción promotora del Estado se justifica en la existencia de estos costos, y su tipo de intervención –tiempo y magnitud– está determinado por el nivel de los mismos⁹⁶). Para ello, se requiere promover arreglos institucionales y otras acciones de apoyo para mejorar el acceso a servicios y el funcionamiento de este mercado (acercar la oferta y la demanda, cerrar la brecha entre éstas), lo que se aborda en los siguientes lineamientos⁹⁷.

2. Compartiendo el costo y riesgo de la innovación:

Uno de los principales instrumentos para promover el mayor acceso a los servicios para la innovación es el cofinanciamiento, que consiste en un subsidio parcial, temporal y decreciente en el tiempo, condicionado al aporte de recursos monetarios (y no monetarios) por parte de los productores que demandan los servicios, orientado a cubrir parte de los costos de los mismos. Es entonces una forma de compartir la inversión en innovación entre el Estado y los productores que la demandan, sustentada en que el bajo desarrollo del mercado de servicios requiere de esta intervención promotora. El cofinanciamiento debe darse a los productores organizados, pues esto garantiza que sea la demanda por parte de éstos la que oriente la provisión de servicios. También es necesario asegurar que los recursos otorgados se utilicen efectivamente en el financiamiento de los costos de provisión de servicios y no sean desviados a la atención de otras demandas⁹⁸.

En términos de la brecha entre la oferta y la demanda, el cofinanciamiento a la demanda permite acercar la disposición al pago a la disposición al cobro⁹⁹ (en la medida en que las restricciones de liquidez de los productores no son severas). Con un mercado de servicios funcionando cada vez mejor, el subsidio puede reducirse gradualmente, gracias a que se reducen los costos de transacción derivados de problemas de información e incertidumbre, se reducen los costos de producción porque una mayor demanda por servicios permite economías de escala, y se mejora el componente de disposición al pago asociado a problemas de valoración de los servicios y cultura de pago. En consecuencia, el monto y temporalidad del subsidio debe depender del grado de desarrollo del mercado de servicios que enfrentan los productores (determinado por la magnitud de sus costos de transacción), así como de su disposición al pago¹⁰⁰.

⁹³ El riesgo de innovar y de los negocios rurales en sí.

⁹⁴ Escobal (2003).

⁹⁵ La sección siguiente desarrolla propuestas para la mejora del acceso a servicios financieros rurales. En el noveno lineamiento de la presente sección se propone un enfoque territorial que permite complementar acciones para resolver simultáneamente problemas de innovación, financiamiento, educación, etc.

⁹⁶ En etapas más iniciales del mercado de servicios (como es el caso actual peruano), se requiere una mayor intervención, la cual deberá ir reduciéndose conforme estos costos decrezcan.

⁹⁷ El Proyecto Fortalecimiento del Mercado de Servicios para la Innovación del Programa Incagro opera en este enfoque. Otro proyecto con similares características en la promoción del mercado de servicios es el Corredor Puno-Cusco.

⁹⁸ En contextos de bajo desarrollo del mercado de servicios tienden a haber también demandas de otro tipo, como insumos, equipos o infraestructura, que a veces son incluso más valoradas que los mismos servicios, de modo que es necesario asegurar que el instrumento sirva para el fin que fue diseñado, lo cual no impide el desarrollo de instrumentos complementarios que apunten a la atención de las otras demandas.

⁹⁹ $(DP + \text{Subsidio}) = DC = (\text{Costo de producción servicios} + \text{Costos de transacción})$.

¹⁰⁰ Resulta difícil estimar el subsidio para cada caso, no sólo por la heterogeneidad de servicios, productos, productores y zonas; sino por la dificultad de tener una buena medida de la disposición al pago y de estimar los costos de transacción. Ante esto, es posible implementar mecanismos que maximicen el cofinanciamiento por parte de los clientes

La disposición al pago por parte de los productores depende tanto de su capacidad para solventar el costo de los servicios, como de la voluntad de pago. Lo primero está básicamente determinado por sus restricciones de ingresos y liquidez (y por tanto de su dotación de activos)¹⁰¹. Mientras que la voluntad de pago está más relacionada con la efectividad de los servicios para resolver problemas (lo cual depende de su calidad y oportunidad); aunque también influirán distorsiones que hayan debilitado la cultura de pago y entornos de baja rentabilidad de los negocios rurales.

En suma, el cofinanciamiento tendrá un rol importante en el desarrollo del mercado de servicios *per se* al hacer efectiva la demanda, pero además porque permiten fomentar una cultura de pago por los servicios, y mejorar las oportunidades de hacer más rentables los negocios rurales vía innovación, contribuyendo con una mayor valoración de estos servicios por parte de los productores.

Finalmente, el cofinanciamiento permite compartir, entre el Estado y los productores, el riesgo que supone la innovación, dado por la probabilidad de eficiencia de la solución a implementar¹⁰² y factores de entorno. La importancia del riesgo como limitante de una demanda efectiva por innovación es alta, de manera que, además de reducir el riesgo de los emprendimientos rurales en sí, es necesario reducir el riesgo de innovar para su mejora (aunque sin distorsionar los incentivos de productores y oferentes para asegurar el acceso y provisión de servicios de calidad que minimicen estos riesgos).

3. *Fondos concursables y planes de negocios para una mejor asignación de los recursos de promoción de la innovación:*

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

La eficiencia está dada por características como la calidad en la asignación de recursos; la transparencia en la asignación y manejo de los recursos; la equidad en el acceso a los recursos y sus beneficios; la identificación de las mejores propuestas y actores; la promoción de una cultura de innovación y competitividad; entre otros.

La efectividad está asociada al uso de planes de negocios como sustento de una demanda de servicios derivada de la demanda del producto que quiere mejorarse con innovación (además de la selección de planes de servicios que efectivamente mejoren una o más fases del negocio). Así, al utilizar como criterio de selección en los fondos concursables, la calidad de los planes de servicios y de los planes de negocios (que sustentan cómo a través de los servicios se obtendrán mejores productos y mayores ingresos), se contribuye a garantizar esta doble dimensión de la orientación por la demanda. Para ello, los planes de negocios deberán sustentar que se ha identificado adecuadamente los mercados a los cuales se orientarán los productos mejorados, no en tanto oportunidad comercial, sino en tanto estrategia de mejor articulación a mercados cuya demanda ha sido identificada, caracterizada y dimensionada, así como sustentar que han sido previstas las capacidades de atención de ésta a partir de las capacidades productivas de la organización de productores involucrada. Para ello se requieren además arreglos institucionales que contribuyan con el éxito de estos negocios mejorados con innovación, como se verá en el sexto lineamiento.

Los fondos concursables tendrán diferentes modalidades y características (concursos cerrados o ventanillas¹⁰³, cofinanciamiento, difusión, arreglos institucionales, etc.), dependiendo de las características del tipo de productores (segmento de la demanda) cuyo mayor acceso al mercado se quiere fomentar, como se verá en el quinto lineamiento. Pero una característica que deben cumplir en todos los casos es que operen como “juegos intertemporales”; es decir, que se repitan en el tiempo, implementando, concurso a concurso, premios y castigos que induzcan a los participantes a “portarse bien” cada vez, ex ante (revelando información cierta en la formulación

¹⁰¹ A partir de un análisis del perfil de productores que accede a servicios de innovación promovidos por Incagro, se encontró que, además de la tarifa que se cobre por el servicio, son determinantes de la disposición al pago, la educación del productor, su acceso al crédito, su disponibilidad a arriesgarse, y, en menor medida, el tamaño de la explotación agropecuaria. Corroboran estos resultados el hecho de que los productores participantes en los proyectos cofinanciados por este programa son una élite en términos del mayor acceso a estos activos (Escobal, 2003).

¹⁰² Y

¹⁰³ Se trata de dos mecanismos concursables que se diferencian en que las ventanillas permiten mayor flexibilidad al ser posible mejorar permanentemente la calidad de las propuestas hasta alcanzar los requerimientos de calidad establecidos; mientras que en los concursos cerrados las propuestas ingresan una sola vez al ciclo y deben esperar al fin de éste en caso no sean aceptadas y se quiera volver a presentarlas.

de la propuesta) y durante (ejecutándola bien). Esto es particularmente importante por cuanto el monto del cofinanciamiento dependerá de la magnitud del costo de los servicios y de la capacidad de los productores de pagarlos. Si no se implementan reglas intertemporales que hagan ver a los participantes los costos de no actuar con transparencia (prohibición de volver a concursar, difusión de malos comportamientos, etc.), no se logrará obtener información real sobre estos dos aspectos clave (pues se sobreestimarán el costo de los servicios y/o subestimarán la capacidad de pago¹⁰⁴), y el Estado o la entidad promotora terminará subsidiando más de lo debido¹⁰⁵, además de no lograr propiciar un verdadero pago por los servicios. Lo mismo aplica en cuanto a incentivar una buena ejecución de las propuestas premiando (castigando), ex post, la calidad (deficiencia) de las mismas.

4. Fortalecimiento y empoderamiento de los productores demandantes de servicios:

Contar con organizaciones de productores fortalecidas contribuye a lograr economías de escala y reducir tanto los costos unitarios de producción de los servicios, como los costos de transacción para su provisión. Permite además contar con mejores capacidades, no sólo para la gestión de negocios rurales, sino para la identificación y priorización de sus demandas de innovación (identificación de los principales cuellos de botella en sus negocios y organizaciones), para la contratación de servicios (identificación y selección de oferentes y supervisión de la calidad de sus servicios), y para la asimilación de las innovaciones para la solución de sus problemas.

Para el fortalecimiento y empoderamiento de los productores organizados en tanto demandantes (y por tanto, clientes) de servicios (a diferencia del rol de “beneficiarios”), es necesario que las diferentes entidades promotoras incorporen la participación activa de los productores en la formulación, ejecución y monitoreo de los proyectos y acciones orientados a desarrollar el mercado de servicios.

Esto significa involucrarlos como actores protagónicos en los procesos de diagnóstico, en la identificación de aliados estratégicos, y, sobre todo, en la definición de los servicios que resolverán los problemas identificados, y de la forma en que esto se traducirá en mejores negocios. Para ello, será necesario fortalecer sus capacidades de formular planes de servicios y planes de negocios, así como de poder interactuar con agentes especializados en esto¹⁰⁶. En cuanto a su participación en la ejecución de estos proyectos, es necesario fortalecer no sólo sus capacidades de contratación de oferentes, sino también de manejar los procesos administrativos, tributarios y contables que se requiere para la ejecución de los recursos utilizados en la promoción, a lo cual se suman las adecuaciones necesarias, por parte de los proyectos, para superar las dificultades asociadas a la rendición de cuentas del uso de estos recursos. El uso de instrumentos legales como contratos de asociación en participación y contratos de prestación de servicios también contribuye con el empoderamiento de los productores. La constitución formal de las organizaciones juega un rol central en este contexto, pues permite contar con una personería jurídica que facilita la transferencia de recursos, a través de mecanismos directos o intermediados por entidades financieras pertinentes (intermediarios rurales). Se requiere entonces reducir los costos de acceder y mantenerse en esta condición de formalidad.

5. Focalización para un acceso incluyente a los servicios:

La segmentación y focalización de la demanda tiene por objetivo diferenciar grupos al interior de los cuales haya mayor homogeneidad entre los productores, en términos de su dotación de activos, capacidad de pago, desarrollo del mercado de servicios, dinamismo de los mercados a los que se articulan, etc.¹⁰⁷ La homogeneidad de los productores al interior de los segmentos que se identifiquen es el requisito indispensable para aplicar mecanis-

¹⁰⁴ Este comportamiento de riesgo moral puede también expresarse sobreestimando el cofinanciamiento por parte de los productores (además del costo de los servicios) si éste es un criterio para la selección de propuestas. En general, el tipo de arreglo institucional que se utilice para participar en los concursos puede propiciar comportamientos de colusión entre los diferentes actores, como en el caso en el que oferentes y demandantes participan juntos en alianza y deben informar sobre costos y capacidad de pago.

¹⁰⁵ Esto puede significar distorsiones en el mercado, si, por ejemplo, se subsidia excesivamente a productores que en ausencia de la entidad promotora, lograría acceder a servicios por sus propios medios.

¹⁰⁶ Esto resulta particularmente crítico debido a que los productores no disponen de información que les permitan identificar adecuadamente sus problemas (especialmente aquellos que tienen que ver con la articulación al mercado y la gestión) y dar a conocer sus demandas en el mercado. Lo cual se agrava por el hecho de que los otros actores del mercado, como los oferentes, presentan serias limitaciones también en relación con servicios de innovación que vayan más allá de lo técnico-productivo.

¹⁰⁷ Para la focalización se pueden utilizar instrumentos como los mapas de pobreza, ya que éstos permiten establecer ordenamientos basados en los distintos niveles de bienestar de los conglomerados poblacionales.

mos diferenciados de promoción en función de las características de cada grupo. De lo contrario, se generarán problemas de filtración y subcobertura que se traducirán en mayor exclusión en el acceso a los servicios.

Una vez efectuada la segmentación, es posible implementar esquemas diferenciados de cofinanciamiento, así como distintas modalidades de fondos concursables, arreglos institucionales y mecanismos para empoderar a los clientes. Esto permitirá desarrollar instrumentos adecuados para promover el mercado entre los diferentes segmentos de pequeños productores en condiciones de equidad, haciendo énfasis en el acceso a servicios de los grupos más vulnerables (como poblaciones indígenas y organizaciones de mujeres), y en la minimización del subsidio para los grupos más prósperos.

Es importante resaltar que la promoción del acceso de los grupos más vulnerables al mercado de servicios requiere de instrumentos que se adecuen a sus particularidades económicas, sociales y culturales, y las incorporen al mismo tiempo. Esto abarcan aspectos de difusión y capacitación (adaptadas a su lengua y referentes culturales); el diseño de los fondos concursables (modalidades más flexibles tipo ventanilla); los arreglos institucionales (con mayor énfasis en el empoderamiento de los productores y la presencia de aliados con los que se vinculen horizontalmente y que los apoyen desde la formulación hasta la ejecución); y el cofinanciamiento (mayor nivel de subsidio aunque siempre decreciente, modalidades flexibles, facilitación del acceso a bienes y servicios complementarios clave para el éxito de sus negocios, como insumos, equipos, infraestructura productiva, crédito, seguros, etc.). La importancia de los negocios rurales conducidos por este segmento de productores¹⁰⁸ y de su demanda por servicios para la innovación, así como su buen desempeño en proyectos que los promocionan¹⁰⁹, hacen prioritaria la tarea de seguir desarrollando este tipo de instrumentos¹¹⁰, además de asegurar que los servicios sean de calidad y pertinentes para los requerimientos particulares de este sector de la demanda.

En cuanto al uso de mecanismos diferenciados de cofinanciamiento (tarifarios)¹¹¹, éstos deben propiciar que se revele la capacidad de pago y se maximice la voluntad de pago (minimizando así el subsidio); además de asegurar que su aplicación al interior de cada segmento no discrimine a los que enfrentan mayores restricciones de liquidez, para lo cual se debe tener una buena segmentación y caracterizar bien cada segmento.

En este sentido, dependiendo de las características de los segmentos de productores que se quiere promover, el instrumento de promoción puede adquirir características particulares. Así, en el caso de productores con mayor dotación de recursos y que enfrentan mercados más desarrollados, puede ser más adecuado que el cofinanciamiento (que ya no se justifica), brindar información y facilidades para el acceso a servicios financieros rurales que permitan obtener recursos para la inversión en innovación. Mientras que en el caso de productores con menor dotación de activos y mayor restricción de liquidez, así como un contexto de mercados menos desarrollados, puede en el extremo justificarse un esquema de transferencias condicionadas a la innovación, como una etapa anterior al uso de cofinanciamiento.

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

Foto: CIES

¹⁰⁸ Basados en el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como turismo y artesanías, entre otros. En el caso de las organizaciones de mujeres resalta la presencia de portafolios altamente diversificados y efectivos en la complementación de negocios agropecuarios y no agropecuarios.

¹⁰⁹ Lo cual está demostrado por experiencias como las del Proyecto FEAS, el Corredor Cusco-Puno, el Proyecto Marenass, e Incagro con su concurso piloto para comunidades campesinas "Huchuy Ayni", los cuales evidencian el buen rol que pueden desempeñar organizaciones de productores de poblaciones indígenas y organizaciones de mujeres, como demandantes (incluyendo el pago de servicios y la ejecución de recursos), y también como oferentes (productores líderes), a pesar de las may

¹¹⁰ Y como parte de esto, de reducir los costos de dichos instrumentos, que tienden a ser más altos que los que requieren segmentos menos vulnerables, precisamente debid

¹¹¹ El tarifario consiste en distintas combinaciones de montos (y porcentajes) de cofinanciamiento por parte de la entidad promotora y por parte de los productores, en función de la magnitud de los negocios rurales, el costo de los servicios y la capacidad de pago de éstos.

Aquí se recoge el concepto de alianzas público-privadas desarrollado en la sección anterior, con énfasis en que la complementación de capacidades y aprovechamiento de sinergias se dará entre actores interesados en la mejora de la competitividad a través de servicios para la innovación. En consecuencia, se trata de promover alianzas entre los productores organizados (liderándolas), y socios estratégicos para el acceso al mercado de servicios y para la articulación a los mercados de productos. Se tiene entonces una diversidad de actores públicos y privados, entre los que destacan no sólo las entidades de promoción del mercado de servicios, sino los gobiernos locales y regionales y corredores económicos interesados en promover la competitividad territorial, empresas agroindustriales, agroexportadoras y otras, interesadas en acceder a productos de calidad, proveedores de servicios para la innovación y de servicios financieros, entre otros actores económicos.

Resulta entonces necesario promover instrumentos que formalicen los acuerdos entre los diferentes miembros de las alianzas (como contratos de asociación en participación), especialmente si éstas serán el arreglo institucional a través del cual se realizarán acciones de promoción del mercado (como los fondos concursables). Estos instrumentos deberán garantizar el liderazgo de las organizaciones de productores en la conducción de las alianzas, así como transparencia y equidad en los acuerdos. En general, la naturaleza de las alianzas como arreglo institucional para promover el acceso al mercado de servicios debe adecuarse a las características particulares de las organizaciones de productores. A menor grado de solidez institucional de estas organizaciones, será necesario incorporar actores que asuman el rol de aliados para alcanzar una mejor simetría en la toma de decisiones al interior de las alianzas. En cuanto a la participación de los oferentes de servicios como parte de las alianzas, es necesario implementar instrumentos que delimiten claramente su rol, como contratos de prestación de servicios, de manera que éstos no tengan ni incentivos ni comportamientos distorsionados, como un sesgo de oferta en la provisión de servicios o el cofinanciamiento del pago de sus propios servicios (rol que debe ser asumido fundamentalmente por los productores).

7. *Fortalecimiento de una oferta sostenible de servicios de calidad:*

Con el fin de mejorar la calidad de los servicios y su sostenibilidad, es necesario fomentar la participación de oferentes de servicios privados con orientación empresarial (manejo eficiente de costos de provisión, oferta de calidad, competencia para la atención a la demanda, fortalecimiento permanentemente de capacidades, oferta de servicios como fuente sostenible de ingresos, etc.). Ante la escasa presencia de este tipo de oferentes, se hace necesario incentivar la participación de nuevos actores, o la reconversión de aquellos que evolucionan desde enfoques asistencialistas hacia un enfoque de mercado y atención por la demanda¹¹². Las acciones de promoción del mercado que contribuyen con economías de escala que reducen los costos unitarios de provisión de servicios, una mayor demanda efectiva y menores costos de transacción, hacen más rentable y atractiva la participación de oferentes privados. Participación que será complementada por la de entidades públicas como las agencias agrarias, el INIA, las universidades públicas, entre otras, cuando sea pertinente (por su cercanía a los productores, por su especialización y ventajas para la investigación por ejemplo, etc.) y con el objetivo de promover la participación de los privados.

Asimismo, es necesario mejorar la calidad de los servicios, la cual presenta el mismo sesgo que la demanda: mayor debilidad en lo relacionado a la mejora de la articulación al mercado y la gestión de negocios rurales agropecuarios y no agropecuarios (en comparación con la calidad de servicios técnico-productivos). Para ello se requieren programas de capacitación a oferentes que se orienten a fortalecer las competencias y capacidades que se requieren para atender la demanda¹¹³; además de medidas que apunten al fortalecimiento de la institucionalidad para la innovación en general.

Es importante destacar la importancia que tienen como parte de la oferta de servicios, productores líderes que logran especializarse y asumir este rol. Las experiencias de promoción de metodologías de capacitación y asistencia técnica “de campesino a campesino” y metodologías participativas de investigación, muestran resultados importantes y el poten-

¹¹² Varias ONG estarían interesadas en este proceso de reconversión, motivadas en algunos casos porque ven en la participación en el mercado de servicios una oportunidad de negocios

¹¹³ Modelos como los de Caplab y el Fondo de Desarrollo de Servicios Estratégicos (FDSE) de Incagro, que enfatizan el enfoque por competencias en procesos de capacitación y extensión, muestran instrumentos y avances interesantes en este sentido.

cial de estos oferentes y modelos¹¹⁴. No obstante, es necesario tomar en cuenta que estos oferentes tienen ventajas en la atención de determinado tipo de demanda (principalmente servicios para la mejora técnico-productiva), de manera que siempre será necesario incentivar la participación complementaria de otros oferentes. Asimismo, se debe asegurar que los incentivos a la provisión de servicios por parte de productores líderes sean lo suficiente fuertes como para que éstos no terminen empleando sus mayores conocimientos únicamente en sus unidades productivas¹¹⁵. En relación con este tipo de oferentes, también es importante destacar el rol de mujeres extensionistas, lo cual ha tenido mayor desarrollo en casos como la provisión de servicios de clasificación de fibra de alpaca y servicios para negocios asociados a la artesanía y tejidos.

Otro tipo de oferta de servicios a destacar es el de la modalidad de centros de asesoramiento empresarial. Si bien la idea de complementar un conjunto de servicios orientados a la mejora de la producción, la articulación a mercados y la gestión es interesante, se necesita asegurar la sostenibilidad de este tipo de intervenciones evitando distorsionar el mercado. Si se fomentan centros que operarán sólo temporalmente, de manera subsidiada y con oferentes que desempeñan actividades fundamentalmente en otros ámbitos, se puede introducir una competencia desleal para oferentes que intervienen de manera más estable y focalizada (y con el objetivo de hacer de ésta una fuente de ingresos sostenible), además de no fortalecer precisamente capacidades locales de oferta ni la institucionalidad local¹¹⁶.

Finalmente, es importante destacar la oferta de servicios de información (tecnológica, de mercados y climática) que ha tenido un desarrollo interesante, propiciado por el fomento del aporte de las tecnologías de información y comunicación al desarrollo rural¹¹⁷. Como se mencionó, este tipo de servicios contribuye de manera importante a la reducción de riesgos en los emprendimientos rurales, además de ser un elemento clave para la identificación y desa-

rollo de negocios no agropecuarios (además de los agropecuarios).

8. *Desarrollo de sistemas de información de servicios y de certificación de oferentes:*

Se trata de fomentar el desarrollo de sistemas que permitan acopiar, organizar y difundir información sobre oferentes de servicios (servicios ofrecidos, costo, experiencia, ámbito de acción, desempeño como parte de proyectos de promoción del mercado, etc.), y demandantes (servicios demandados, negocios rurales involucrados, disposición al pago, desempeño como parte de proyectos de promoción del mercado, etc.). Este tipo de información no sólo contribuye a reducir costos de transacción, sino que facilita el proceso de formación de precios en el mercado de servicios. Acciones de seguimiento y evaluación de la calidad de la innovación serán fuentes privilegiadas de información para el desarrollo de estos sistemas.

Complementariamente deben promoverse mecanismos de certificación de la calidad de los oferentes, en función de sus competencias y especialización. Esto es clave para contribuir con generar una oferta que se adecue a los requisitos de los productores, en términos de servicios demandados, y contenidos y metodologías apropiados.

9. *Enfoque territorial en la promoción del mercado de servicios para la innovación:*

La competitividad, determinada por la innovación, es un fenómeno sistémico, en el sentido de que depende de las características del entorno en el que están insertas las unidades productivas (no es un atributo de éstas en forma aislada)¹¹⁸. Esto determina la necesidad de promover el mercado de servicios para la innovación con un enfoque territorial, de manera consistente con la generación de espacios territoriales funcionales (corredores, regiones, etc.) al desarrollo rural descentralizado.

La promoción del mercado de servicios en este enfoque permite que la innovación tenga efectos sobre

¹¹⁴ En este sentido, es interesante la experiencia de ITDG en la generación de una oferta de asistencia técnica mediante la formación de líderes tecnológicos campesinos denominados *kamayoq*.

¹¹⁵ Lo cual ocurre en entornos de elevados costos en la provisión de servicios y baja disposición al pago por restricciones en la capacidad y cultura de pago (Ágreda y Mendieta 2005).

¹¹⁶ El Proyecto PRA-Corredores Económicos (financiado por USAID) opera con esta modalidad, pero precisamente presenta las limitaciones referidas deviniendo en una suerte de articulador orientado por los intereses de los mercados finales identificados por el PRA, antes que un operador de servicios que se orienta por los requerimientos de la demanda de los pequeños productores o el interés de éstos de ingresar a determinado mercado. Como consecuencia de este enfoque, eventualmente los productores no serán el objeto de su intervención, sino los transformadores, por ejemplo. El aspecto de corredores también pierde relevancia al estar subordinado a la prioridad de atención de los mercados identificados (la obtención de la producción requerida), antes que al desarrollo de una dinámica territorial. Finalmente, el énfasis en metas de generación de empleo y ventas no permiten tener una aproximación a la generación de valor agregado y mayor rentabilidad por parte de pequeños productores. (Entrevista a Hugo Wiener).

¹¹⁷ Ver Bossio y otros (2005).

¹¹⁸ Schejtman y Berdegué (2003).

conglomerados, incrementando la competitividad territorial. También contribuye con el fortalecimiento de la institucionalidad local (gobiernos regionales y locales, y alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil), pieza clave del desarrollo rural territorial¹¹⁹, que precisamente requiere mejorar capacidades para formular proyectos de desarrollo descentralizado y atraer recursos para financiarlos. La territorialidad permite además complementar acciones orientadas al desarrollo del mercado de servicios, con otras intervenciones que buscan mejorar la dotación de activos privados y bienes y

servicios públicos, la infraestructura productiva, el acceso a servicios financieros rurales, entre otros. Así, se atacan de manera simultánea los problemas estructurales que impiden que la demanda potencial de servicios se haga efectiva.

Para promover el mercado de servicios con un enfoque territorial es necesario descentralizar los instrumentos de promoción discutidos en los lineamientos anteriores, lo cual permitirá la generación de espacios para el aprovechamiento de sinergias para la promoción de innovación, con una visión amplia de negocios rurales.

c. Análisis de costos y beneficios de la opción de política recomendada

Cuadro 3
Costos y beneficios de la opción de política recomendada

| Costos | Beneficios potenciales |
|--|---|
| <p>Tomando como referente de la magnitud de la inversión público-privada necesaria para avanzar en el desarrollo del mercado de servicios al costo del proyecto “Fortalecimiento del Mercado de Servicios para la Innovación” del Programa Incagro, se tiene que éste asciende a US\$20.939,6 miles, que son financiados con recursos públicos (propios y de endeudamiento) en un 70%, y con recursos privados (alianzas estratégicas) el 30% restante¹²⁰</p> | <ul style="list-style-type: none"> • El porcentaje de pequeños productores agropecuarios que tiene una demanda por mejorar su articulación a los mercados de productos, y que pueden beneficiarse de un sistema de innovación y el mercado de servicios para ello se estima en 60% y representa aproximadamente a 1.026.337 de pequeños productores¹²¹ • En cuanto a los productores no agropecuarios, el impacto de un mejor mercado de servicios como demanda derivada puede aproximarse por la importancia de los ingresos rurales no agropecuarios (57%), y la importancia de éstos en la desigualdad en la distribución de los ingresos (50%). • Impactos logrados y esperados del proyecto “Fortalecimiento del Mercado de Servicios para la Innovación” del Programa Incagro: <ul style="list-style-type: none"> – El esquema de fondos competitivos que promueve la participación de alianzas entre organizaciones de productores, oferentes de servicios y otras entidades públicas y privadas colaboradoras, logró en 2002 un ratio de apalancamiento de 1,4 (por cada dólar invertido por el proyecto se apalancaron US\$1,4 dólares de inversión de las alianzas)¹²². – En estudios de casos se estimaron costos de transacción de entre el 8% y el 39% del valor bruto de producción, cuya reducción tendría este importante impacto¹²³. – Los resultados esperados de la II Fase son un VAN de US\$24,3 millones y un ratio de costo beneficio de 1,20, estimados a partir de los planes de negocios mejorados con servicios de extensión e investigación adaptativa¹²⁴. – El espacio para atender la demanda por servicios de innovación es amplio, pues los recursos del proyecto en su segunda fase sólo permitirán la atención del 24% de la demanda efectiva estimada¹²⁵. |

¹¹⁹ En el capítulo IV se presentan propuestas para el desarrollo de la institucionalidad territorial, entre las que destaca una Estrategia de fortalecimiento de capacidades de los actores locales, para la formulación y gestión de proyectos, así como la rendición de cuentas.

¹²⁰ Incagro (2005).

¹²¹ Datos basados en la estimación de la población objetivo del Programa Incagro II Fase (Zegarra 2004). Esta cifra podría incrementarse si se considera que una parte del 40% restante también puede alcanzar un potencial de articulación a los mercados de productos y servicios, pero con una inversión más agresiva en bienes y servicios públicos clave. Si se añade al sector empresarial agrícola, que ya accede al mercado de servicios o los internalizan en su estructura empresarial, los beneficiarios de un mercado más eficiente de servicios se incrementarían en 45.000. Incorporar a este sector, así como a segmentos con diferentes niveles de eficiencia productiva y articu

¹²² Incagro (2003). Esto es coherente con la estimación de beneficios del orden de US\$386 por hectárea al año, para un cofinanciamiento promedio de US\$127 por hectárea al año por parte del programa, en proyectos en papa, café y arroz (ver Escobal 2003).

¹²³ Escobal (2003).

¹²⁴ Incagro (2005).

¹²⁵ Basado en

d. Identificación de ganadores y perdedores

La aplicación de la opción de política recomendada implica afectar arreglos institucionales, posiciones de dominio e intereses de diferentes actores:

Cuadro 4
Actores afectados por la opción de política recomendada

| Ganadores | Perdedores |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Organizaciones de productores rurales con una demanda de acceso a los servicios de innovación para mejorar sus negocios y su articulación a los mercados• Empresas agroindustriales y agroexportadoras, mercados mayoristas y otros intermediarios locales y nacionales, supermercados e hipermercados, etc., que lograrían acceder a productos de mejor calidad para atender sus mercados. Proveedores de otros servicios e insumos que tendrían una demanda mayor por el mayor dinamismo de la pequeña producción• Oferentes con orientación empresarial en la provisión de servicios de innovación de calidad• Oferentes competitivos que desarrollan metodologías y contenidos acordes a los diferentes segmentos de la demanda y aprovechan economías de escala para la reducción de costos de provisión de los servicios• Oferentes con orientación empresarial en la provisión de servicios de innovación de calidad; Entidades financieras formales• Funcionarios públicos con vocación de participar eficientemente en la formulación e implementación de políticas orientadas al desarrollo del mercado de servicios de innovación para el ámbito rural | <ul style="list-style-type: none">• Productores ineficientes que basan su rentabilidad en su poder de influencia política y la incapacidad de otros productores para elevar la rentabilidad de sus negocios rurales debido a restricciones en el acceso al mercado de servicios para la innovación• Oferentes que distorsionan el mercado, asociando la oferta a funciones sociales y asistencialistas, o a la captación de recursos• Oferentes ineficientes que trasladan sus sobrecostos a los clientes (pues no mejoran sus capacidades de provisión), y que no disponen de servicios acordes con la demanda• Agentes que ejercen posiciones de dominio en la provisión de servicios financieros informales y servicios de innovación, en esquemas de venta de producción atada a condiciones de préstamos o a la compra de insumos• Funcionarios públicos que utilizan prácticas clientelistas y asistencialistas en la prestación de servicios gratuitos |

e. Obstáculos para la implementación

- Limitada provisión de bienes y servicios públicos en el sector rural, que eleva los costos de transacción en los mercados de servicios de innovación.
- Falta de recursos o recursos mal utilizados, que impiden presupuestos adecuados para la implementación de medidas orientadas al desarrollo de un mercado incluyente de servicios de innovación para el ámbito rural.
- Débil presencia de organizaciones de productores consolidadas y el comportamiento oportunista y/o reivindicativo de algunas de éstas (de primer o segundo piso).
- Débil presencia de oferentes privados con orientación empresarial.
- Distorsiones por la presencia de oferentes que brindan servicios como una función social o como medio de captación permanente de recursos; o de agentes que ejercen posiciones de dominio en la provisión de servicios financieros y de innovación en condiciones “atadas” a la intermediación en la comercialización o la provisión de insumos.
- Funcionarios y entidades públicas que promueven un enfoque asistencialista y clientelista en la provisión de servicios gratuitos.

f. Hoja de ruta: Medidas sugeridas

A continuación, se presentan algunas medidas sugeridas, así como los participantes de los arreglos institucionales necesarios para la implementación de éstas, distinguiendo

las inmediatas (100 días), las de corto plazo (1 año) y las de mediano plazo (5 años):

100 días:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|--|---|
| Políticas para mejorar el acceso a servicios para la innovación | <ul style="list-style-type: none"> Planteamiento de lineamientos y estrategias de intervención: Mejora de activos públicos y privados clave (Ver noveno lineamiento) Reducción de problemas de información e incertidumbre en el mercado de servicios | <ul style="list-style-type: none"> Formulación de planes concertados Establecimiento de convenios y redes Fortalecimiento de actores públicos y privados relevantes Definición del presupuesto público a invertir Estrategia Nacional para la mejora de la educación rural Mejora del acceso a ahorro y crédito rural (ver sección siguiente) Mejora del acceso a seguros, agropecuarios y no agropecuarios (ver sección siguiente) Arreglos institucionales y acciones de promoción del desarrollo del mercado de servicios que permitan acercar la oferta y la demanda, y cerrar la brecha existente entre éstas (ver lineamientos a continuación) | Ministerios afines (MEF, Minag, Minedu), entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, etc.), gobiernos regionales y locales; organizaciones de productores rurales; oferentes de servicios de innovación; otros actores de la cadena; ONG y proyectos modelo (corredor Puno-Cusco, etc.) |

Un año:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|--|--|
| Compartiendo el costo y riesgo de la innovación | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de mecanismos de cofinanciamiento | <ul style="list-style-type: none"> Esquemas de subsidio a la demanda, parcial, temporal y decreciente en el tiempo, condicionado al aporte de recursos monetarios (además de no monetarios) por parte de los productores, para cubrir parte de los costos de los servicios demandados. Asignación mediante fondos concursables Incentivos para el fomento de la cultura de pago por los servicios: mayor posibilidad de acceso a cofinanciamiento para mayores recursos de contrapartida de los productores Incentivos para invertir en innovación compartiendo el riesgo de ésta con el Estado | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, etc.); organizaciones de productores rurales; Oferentes de servicios de innovación; otros actores del desarrollo |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|---|---|---|
| Fondos concursables y Planes de Negocios para una mejor asignación de los recursos de promoción de la innovación | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de fondos concursables basados en planes de negocios y planes de servicios de innovación para mejora de negocios rurales | <ul style="list-style-type: none"> Generación de espacios para la identificación de demandas por servicios de innovación por parte de los productores, y para la articulación de éstos con oferentes y otros actores interesados en promover servicios (foros locales y regionales, talleres de capacitación, etc.) Concursos cerrados y ventanillas para la selección de los planes de servicios de innovación más sólidos para la mejora de los negocios rurales más prometedores Premios y castigos (económicos y de prestigio) intertemporales, para incentivar información transparente sobre costos de servicios y capacidad de pago, y buena ejecución de proyectos de promoción del mercado | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, etc.); organizaciones de productores rurales; oferentes de servicios de innovación; otros actores del desarrollo |
| Fortalecimiento y empoderamiento de los productores demandantes de servicios | <ul style="list-style-type: none"> Constitución y formalización de organizaciones de productores Fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de productores Instrumentos legales para el empoderamiento | <ul style="list-style-type: none"> Cofinanciamiento para la constitución y formalización de organizaciones de productores Simplificación administrativa y adecuación de procedimientos para reducir los costos de la formalidad Cofinanciamiento para que productores organizados accedan a servicios de capacitación y asistencia técnica para fortalecer capacidades de identificación de demandas (diagnóstico de sus negocios); contratación de servicios y supervisión de la calidad (información sobre oferentes, contratos de prestación de servicios); formulación y gestión de proyectos (planes de servicios, planes operativos, presupuestos, rendición de cuentas); y gestión de negocios (planes de negocios) Simplificación de procedimientos para facilitar la ejecución y rendición de cuentas de recursos de cofinanciamiento por parte de organizaciones productores (alianzas con entidades financieras rurales para las transferencias, declaraciones juradas, etc.) Contratos de presentación de servicios Contratos de asociación en participación (ver alianzas) | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, Sunat, Sunarp, etc.); gobiernos regionales y locales; organizaciones de productores rurales; otros actores del desarrollo |
| Focalización para un acceso incluyente a los servicios | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de instrumentos de segmentación y focalización Desarrollo de instrumentos diferenciados de promoción para cada segmento | <ul style="list-style-type: none"> Uso de mapas de pobreza en combinación con bases de datos sobre acceso a servicios y desarrollo de negocios rurales Complementación de focalización con promoción territorial del mercado de servicios (ver noveno lineamiento) Énfasis en la promoción del acceso a servicios de poblaciones vulnerables (poblaciones indígenas y mujeres): difusión y capacitación adaptadas a su lengua y referentes culturales; fondos concursables más flexibles (ventanillas); arreglos institucionales con mayor énfasis en el empoderamiento de los productores, presencia de aliados que los apoyen; mayor nivel de cofinanciamiento por parte de las entidades promotoras (aunque siempre decreciente), con modalidades flexibles; facilitación del acceso a bienes y servicios complementarios como insumos, equipos, infraestructura productiva, crédito, seguros, etc.; enfoque de género en las acciones de promoción | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, etc.); organizaciones de productores rurales; oferentes de servicios de innovación; otros actores del desarrollo |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|--|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Mecanismos diferenciados de cofinanciamiento para cada segmento Mecanismos alternativos al cofinanciamiento según segmento de productores | <ul style="list-style-type: none"> Tarifarios (distintas combinaciones de montos y porcentajes de cofinanciamiento por parte de la entidad promotora y de los productores), según el desarrollo del mercado de servicios, capacidad de pago, costo de planes de servicios y magnitud de planes de negocios Segmentos más desarrollados: Información y facilidades para el acceso a servicios financieros rurales para obtener recursos para la inversión en innovación Segmentos menos desarrollados: Transferencias condicionadas a la innovación | |
| Alianzas para el acceso a servicios y el éxito de los negocios innovadores | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de arreglos institucionales público privados | <ul style="list-style-type: none"> Incentivos económicos para la conformación de alianzas: cofinanciamiento de planes de servicios de innovación para la mejora de negocios rurales Incentivar participación de socios comerciales en alianzas (puntaje en concursos), además de socios técnicos Contratos de asociación en participación para formalizar los acuerdos entre las partes, asegurar el liderazgo de las alianzas por parte de los productores, y delimitar el rol de intermediarios de la comercialización y otros actores Contratos de prestación de servicios para delimitar el rol de los oferentes | Ministerios afines, entidades del Estado competentes, organizaciones de productores rurales, Oferentes de servicios, otros actores de la cadena y del desarrollo |
| Fortalecimiento de una oferta sostenible de servicios de calidad | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de oferentes de servicios con orientación empresarial Promoción de metodologías de capacitación y asistencia técnica "de campesino a campesino" y de investigación participativa Promoción de centros de asesoramiento empresarial | <ul style="list-style-type: none"> Acciones de promoción para el logro de economías de escala, mayor demanda y menores costos de transacción, para hacer más rentable la provisión de servicios Programas de capacitación a oferentes basados en el enfoque de competencias, para cofinanciar el fortalecimiento de capacidades empresariales en la provisión de servicios (identificación y atención adecuada de la demanda, manejo de costos, actualización permanente, etc.) Fortalecimiento de entidades públicas que ofrecen servicios para la innovación como parte de la acción promotora del Estado (agencias agrarias, el INIA, las universidades públicas, etc.) Fortalecimiento de capacidades de productores líderes como oferentes de servicios, e incentivos a la participación como tales (cofinanciamiento para la reducción de costos en la provisión de servicios y fortalecimiento de la cultura de pago en el ámbito de acción) Promoción de la participación de mujeres productoras líderes como oferentes de servicios: enfoque de género en las acciones de promoción Cofinanciamiento para el fortalecimiento de estos centros, pero con requisitos de participación de oferentes locales (además de foráneos), con vocación de provisión permanente y sostenible de servicios, y con énfasis en pequeños productores como población objetivo (servicios orientados por la demanda de los productores) | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Incagro, INIA, PSI, etc.), oferentes de servicios de innovación (incluyendo productores líderes), entidades especializadas de capacitación estratégica (a capacitadores), entidades especializadas en sistemas de información, otros actores del desarrollo |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de servicios de información tecnológica, de mercados y climática | <ul style="list-style-type: none"> Regulación adecuada para la generación de incentivos a la inversión público-privada en el desarrollo de esta oferta Alianzas con entidades y redes especializadas en servicios de información | |
| Desarrollo de sistemas de información de servicios y de certificación de oferentes | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de sistemas de información sobre demandantes y oferentes de servicios Promoción de sistemas de certificación de oferentes de servicios | <ul style="list-style-type: none"> Cofinanciamiento de acopio, organización y difusión de información sobre la oferta (servicios ofrecidos, costo, experiencia, ámbito de acción, desempeño en proyectos de promoción del mercado, etc.) y la demanda (servicios requeridos, negocios involucrados, disposición al pago, desempeño en acciones de promoción del mercado, etc.) Articulación con sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos de promoción del mercado de servicios Articulación con oferentes de servicios financieros rurales para aprovechar sinergias en la generación y difusión de información Promoción de entidades especializadas encargadas de manejar directorios de oferentes y de certificar su calidad según las competencias que requiere la demanda | Ministerios afines, entidades del Estado competentes, organizaciones de productores rurales; oferentes de servicios de innovación; entidades especializadas en sistemas de información y de certificación; otros actores del desarrollo |
| Enfoque territorial en la promoción del mercado de servicios para la innovación | <ul style="list-style-type: none"> Estrategia para aplicar descentralizadamente y a nivel de territorios (corredores, regiones, etc.), instrumentos de promoción de mercado de servicios Fortalecimiento de la institucionalidad territorial | <ul style="list-style-type: none"> Fondos concursables descentralizados (regionales, para corredores, etc.) para el cofinanciamiento de servicios de innovación, a partir de planes de desarrollo territorial concertados (y sus respectivos planes de servicios y de negocios) Sistematización de la validación de instrumentos con enfoque territorial y aprendizaje conjunto, a través de redes de proyectos que fomentan este enfoque Promoción de sinergias con proyectos territoriales que promueven los mercados de productos y de servicios financieros rurales, así como la infraestructura productiva local y regional, y otros activos públicos y privados Fondos concursables descentralizados, orientados al fortalecimiento de las capacidades de formulación y gestión de proyectos, de gobiernos regionales y locales, y alianzas locales y regionales entre el sector público, privado y la sociedad civil | Ministerios afines, entidades del Estado competentes, proyectos modelo como el corredor Puno-Cusco, Provías Rural, Fitel, gobiernos regionales y locales, empresas agroindustriales y agroexportadoras, organizaciones de productores, otros actores de la cadena y del desarrollo |

Cinco años:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|---|--|--|
| Políticas para mejorar el acceso a servicios para la innovación | <ul style="list-style-type: none">• Inversión en bienes y servicios públicos, principalmente educación rural• Inversión en infraestructura productiva y social | <ul style="list-style-type: none">• Consolidación de la Estrategia Nacional para la mejora de la educación rural• Consolidación del Plan Nacional de inversión en infraestructura con ejecución descentralizada según competencias del gobierno nacional y gobiernos regionales y locales | Ministerios afines (Minedu, Minag, Produce, Mincetur, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Mimdes), entidades del Estado competentes (Provías Rural, Fitel), gobiernos regionales y locales, organizaciones de productores rurales y otras organizaciones de pobladores rurales, organismos de desarrollo, otros proyectos de desarrollo rural territorial, inversionistas privados |

2.3 Financiamiento para la inversión en emprendimientos rurales

a. Diagnóstico

La demanda por servicios financieros es una demanda derivada de los requerimientos de las oportunidades de generación de ingresos y empleo locales. En efecto, para que estas oportunidades puedan ser aprovechadas se requiere que la inversión necesaria en desarrollo de capacidades e innovación, infraestructura, equipos, insumos, etc., se haga viable con recursos que provengan de mercados financieros rurales que funcionen eficientemente y sin excluir a los pobres. Mercados en los que se ofrezca un conjunto amplio de servicios financieros además del crédito, tales como el ahorro, recepción de transferencias a bajo costo (de remesas, por ejemplo), sistemas de medios de pago, seguros, fondos de garantías, entre otros; de modo que no sólo se habiliten recursos para financiar inversiones sino que además se mejore el manejo de riesgos (y se reduzca por tanto la vulnerabilidad de los productores).

Estos mercados tienen problemas inherentes a su funcionamiento, debido a: i) los altos riesgos que tanto las actividades agropecuarias como no agropecuarias representan (de mercado, climáticos, asociados a la estacionalidad de los ingresos, etc.); ii) información asimétrica; iii) elevados costos de transacción como resultado de los dos problemas anteriores; y iv) informalidad de la oferta (el acceso a crédito no formal es más importante que el acceso a intermediarios formales), y también de la demanda (que además es dispersa).

El inadecuado funcionamiento de estos mercados afecta de manera diferenciada a los pobladores rurales,

siendo los más afectados aquellos que precisamente disponen de menos recursos y se desenvuelven en áreas menos dinámicas. Es decir, los mercados presentan un sesgo excluyente que hace que las demandas de financiamiento de la mayor parte de hogares rurales (los menos favorecidos) no sean atendidas, mientras que sí acceden a servicios financieros grandes y medianos empresarios con más recursos y mejor integrados a los mercados de productos¹²⁶.

Por el lado de la demanda, conformada principalmente por pequeños productores rurales y otros pobladores rurales para emprendimientos de diversa naturaleza, la problemática descrita se expresa en: i) El alto riesgo que implica la mayoría de sus actividades se traduce en el riesgo de enfrentar situaciones de incapacidad de repago, ejecución de garantías y por tanto la pérdida de sus activos. Esto, aunado a la falta de información sobre servicios financieros que permitirían manejar dicho riesgo, la inexistencia en sí de este tipo de mecanismos (como los seguros), y los elevados costos de transacción que enfrentan, se traducen en una demanda efectiva mínima, aún en los casos en que estos productores tienen capacidad de repago, ahorro e inversión¹²⁷. ii) La distorsión generada por una intervención inadecuada de actores públicos principalmente (con esquemas del tipo de condonación de deudas o refinanciamiento, o a través de subsidios directos e indirectos), aunque también de algunos privados (algunas ONG en el pasado), propició un comportamiento oportunista de la demanda, el cual redundó en una débil cultura crediticia.

¹²⁶ De Janvry y Sadoulet (2004) y Aguilar (2004).

Por el lado de la oferta, donde se tiene un conjunto diverso de intermediarios, formales y no formales, privados y públicos, los principales problemas son: i) los elevados costos de transacción que enfrentan por información asimétrica y los altos riesgos del sector; y ii) los desincentivos a participar en los mercados financieros rurales debido a la acción distorsionadora del Estado. Es decir, antes que problemas de liquidez (que actualmente es alta) y de tecnología financiera (que ha tenido un desarrollo importante especialmente por parte de las microfinancieras), el problema es la baja rentabilidad de la intermediación en el ámbito rural, debido a la falta de información sobre oportunidades de negocios rentables y productores involucrados en éstas, la falta de instrumentos para manejar el riesgo, y un rol equivocado del Estado que no invierte en bienes y servicios públicos para reducir los costos de transacción y no fomenta el desarrollo de los mercados financieros rurales. Como consecuencia de ello, se tiene un crecimiento cada vez menor de la intermediación financiera en el ámbito rural, en todos los sectores de la oferta (incluso el informal).

Trivelli (2005-B) señala que actualmente la oferta está conformada por: a) intermediarios formales, como los bancos, Agrobanco e instituciones microfinancieras (cajas rurales de ahorro y crédito –CRAC–, cajas municipales de ahorro y crédito –CMAC–, Edpymes); y b) intermediarios semiformales o informales, como ONG, agroindustrias, casas comerciales, prestamistas individuales, entre otros.

La intermediación en el ámbito rural, aproximada por las colocaciones en el sector agropecuario¹²⁸, viene reduciéndose a partir de 1998, momento en el que el periodo de crecimiento observado desde 1994 se revierte¹²⁹. Esto se habría debido tanto a la coyuntura adversa que se vivió (Fenómeno de El Niño, crisis financiera internacional) y que se tradujo en la desmejora del desempeño del sector, como a la creciente intervención distorsionadora del sector público (reprogramación de créditos, rescate financiero y la discusión sobre un banco de fomento agrario).

El sector microfinanciero tuvo su propia dinámica, la cual también redundó en menores créditos agropecuarios (especialmente por parte de las CRAC y CMAC), principalmente como consecuencia de una mayor competencia que puso en evidencia la mayor rentabilidad relativa y menores riesgos de las zonas urbanas y por tanto la

conveniencia de redireccionar recursos hacia éstas. No obstante, actualmente se apreciaría una ligera tendencia a la expansión de este segmento en zonas peri urbanas y rurales, a través de nuevos programas con énfasis en actividades no agrícolas¹³⁰.

Como señala la autora, de acuerdo con información al año 2004 las colocaciones en el sector agropecuario representan solo el 3% de las colocaciones totales del sistema financiero. Los bancos intermedian el 83% de los créditos y le siguen en importancia, aunque de muy lejos, las CMAC (6,2%) y CRAC (7,5%), y finalmente las Edpymes (1,7%) y Agrobanco (1,7%). La tendencia en la participación relativa de estos intermediarios evidencia que las entidades microfinancieras han ido creciendo en importancia (de 2% a 15% entre 1994 y 2004), mientras que los Bancos han reducido ligeramente su participación (de 97% a 83% en el mismo periodo); Agrobanco aparece con colocaciones recién en 2004 (inició sus operaciones en 2002), con la participación mínima ya referida.

La oferta se encuentra, entonces, segmentada y esto se corrobora con el perfil y número de clientes, así como la magnitud de los créditos, que cada sector de intermediarios presenta. Los Bancos, con poco más del 8% del total de 43.000 clientes agropecuarios del sistema financiero, otorgan créditos que en promedio superan los US\$90 mil, atendiendo principalmente a medianos y grandes empresarios agrícolas, articulados a mercados dinámicos (industriales y de agroexportación), y ubicados principalmente en la costa. Por su parte, las entidades microfinancieras atienden al 92% restante de los clientes, con créditos que en promedio ascienden a menos de US\$2 mil. Es decir, atienden al sector masivo de pequeños productores rurales que logran acceder a la intermediación formal.

En cuanto a Agrobanco, éste surge en el año 2002, más por presiones políticas que razones técnicas, como un banco de segundo piso y de primer piso a la vez, con el objetivo de fortalecer la demanda y oferta de financiamiento rural. Sus créditos directos serían otorgados a productores agropecuarios organizados en una cadena productiva; y la supervisión y recuperación de los créditos, además de la asistencia técnica que requerirían los productores, serían proporcionadas por operadores de créditos. Como banco de segundo piso, su intervención sería a través de las entidades microfinancieras, con programas financieros, líneas de crédito y programas de

¹²⁷ Entrevista a Carolina Trivelli.

¹²⁸ Trivelli (2005-B) señala que la información disponible de los intermediarios formales no permite estimar con exactitud las colocaciones en actividades rurales no agropecuarias.

¹²⁹ En 1994, las colocaciones de los intermediarios privados fueron de aproximadamente US\$208 millones; en 1998 (año pico), US\$496 millones; en 2002, US\$384 millones; y en 2004, US\$387 millones.

¹³⁰ Trivelli (2005-B).

soporte institucional¹³¹. En relación con el impacto de Agrobanco en los mercados financieros rurales, existen opiniones diversas. Trivelli (2005-B) opina que Agrobanco no entorpece en la práctica el desempeño de las otras entidades formales que trabajan en el sector agropecuario, aunque tampoco ha logrado mejorar la situación de las colocaciones. Por su parte, Aguilar (2004) enfatiza la posible competencia –eventualmente desleal– por los mejores clientes, que podría generarse con la intervención de Agrobanco por su restricción de atender sólo a productores con capacidad de pago pero que no tienen deudas con otras instituciones del sistema financiero. Con ello, se exacerbaría el sesgo del mercado hacia demandantes con mayores recursos y posibilidades de acceso al mismo. En cuanto a proporcionar más recursos a las entidades microfinancieras, Agrobanco no habría tenido mayor impacto, por no ser éste el problema que explica la baja intermediación, sino mejorar la información y el manejo del riesgo. Finalmente, en opinión de esta autora, uno de los principales riesgos de la presencia de Agrobanco es el deterioro de la cultura crediticia al generar la expectativa de un funcionamiento como el del Banco Agrario.

En relación con los intermediarios no formales, Trivelli enfatiza la importancia de actores como las ONG con actividades financieras¹³², las cuales habrían colo-

cado en 2002 US\$11 millones, de los que el 87% se dirigieron a actividades agropecuarias. Esto representa el 2,5% de las colocaciones del sistema financiero en el agro; pero implica la atención de más de 75.000 clientes rurales (1,7 veces el número de clientes atendidos por el sistema formal), muchos de los cuales pertenecen a grupos vulnerables (pobres, mujeres y microempresarios) desatendidos por otras entidades. Aun cuando la intermediación en actividades agropecuarias de estas ONG viene decreciendo, es de notar el uso de tecnologías especialmente diseñadas para facilitar el acceso de este sector crítico de la demanda rural al crédito, siendo los objetivos de este tipo de intermediarios tanto de desarrollo como financieros.

Sin embargo, de acuerdo con los estudios de la autora, es el sector de agroindustrias, agroexportadoras, casas comerciales, transformadores (molinos, desmotadoras), prestamistas individuales, y otros intermediarios informales, el más importante en la provisión de crédito a los productores rurales, superando la intermediación formal (sus estimaciones indican un porcentaje de acceso a crédito no formal que va del 19% al 68% según la encuesta utilizada)¹³³. A pesar de presentar costos altos para sus productos (tasas de interés elevadas), los montos que intermedian son importantes (los créditos suelen estar atados a productos específicos como insumos o productos de agroexportación), así como el número de clientes que atienden, que se encuentran principalmente en zonas más dinámicas como la costa norte¹³⁴. No obstante, este segmento de intermediación informal presentaría la misma tendencia decreciente que las colocaciones del sector formal, incluso en los casos de productores que se articulan a mercados dinámicos.

En cuanto al rol del Estado, como se mencionó, éste ha sido en las últimas décadas distorsionador del mercado, orientándose por criterios fundamentalmente políticos, clientelistas y asistencialistas, como lo evidencia la experiencia del Banco Agrario (que operó hasta 1992), así como los programas de Rescate Financiero Agrario, Reprogramación de Créditos Agropecuarios, y los programas de subsidios directos e indirectos de los noventa.

En suma, del diagnóstico presentado se desprende que para que los mercados financieros rurales funcionen adecuadamente, es requisito indispensable hacer rentable la atención a este ámbito, además de desarrollar mecanismos que permitan que el acceso a dichos mercados sea incluyente.

¹³¹ Aguilar (2004).

¹³² Trivelli (2005-B).

¹³³ Trivelli (2005-B).

¹³⁴ Según Aguilar (2004), los intermediarios no formales estarían atendiendo más bien al sector más pobre de la demanda rural.

b. Opciones de políticas

A partir del diagnóstico descrito, se discuten las siguientes tres opciones de política para el objetivo de propiciar un funcionamiento eficiente e incluyente de los mercados financieros rurales.

- a) Intervención directa y preponderante del Estado en la prestación de servicios financieros, como prestamista de primer piso y/o a través de otros mecanismos como los subsidios a entidades públicas o directamente a productores.
- b) Nula participación del Estado como intermediario financiero para dejar que los intermediarios privados se desarrollen de manera competitiva y logren atender los diferentes segmentos de la demanda rural.
- c) Intervención combinada del Estado y los intermediarios y otros actores privados, en la que el primero promueve el desarrollo de los mercados financieros rurales, creando las condiciones para el surgimiento y fortalecimiento de entidades privadas (y públicas cuando sea necesario) sostenibles y formales para una mayor intermediación que satisfaga la demanda rural, y mejorando el acceso de los pequeños productores a dichos mercados.

La evidencia indica que una opción de política como la (A), con un Estado interviniendo directamente como prestamista de primer piso principalmente, se traduce en un agravamiento de los problemas de baja intermediación, exclusión y desatención de las demandas de financiamiento en el ámbito rural. No sólo se trata de una intervención en mercados en los que los protagonistas deben ser los actores privados (el Estado jamás tendría los recursos ni podría ser eficiente en la atención de toda la demanda), sino que precisamente los intermediarios privados se verían aún más desincentivados a participar si la intervención pública, en lugar de ser promotora, afecta negativamente la disponibilidad de fondos, los precios del financiamiento (las tasas de interés), los incentivos para reducir el riesgo de las actividades asociadas a los créditos, la cultura crediticia (por la expectativa de condonación de deudas o tasas de interés subsidiadas), y la competencia (que sería desleal).

Al otro extremo, una opción de política como la (B) tampoco parece mostrar los resultados esperados. Como lo señala Trivelli, el caso peruano a partir de inicios de los noventa, momento en que se liberalizaron los mercados

—entre ellos el financiero— y se cerró el Banco Agrario, es ilustrativo en este sentido. En aquel momento, no se alcanzó ni la cobertura ni la profundidad financiera necesarias para impulsar el desarrollo de oportunidades económicas rurales, aún cuando los intermediarios privados tuvieron una respuesta favorable con colocaciones en el sector agropecuario que crecieron rápidamente¹³⁵. La tendencia actual a la reducción de colocaciones de intermediarios formales y no formales en el ámbito rural da cuenta del riesgo de dejar al mercado operar por sí solo.

En consecuencia, es la acción combinada del Estado y los actores privados —opción (C)— la que aparece como más viable para hacer rentable la atención de las demandas rurales y lograr que el acceso a servicios financieros sea incluyente. El objetivo de esta acción debe ser el de mejorar la calidad, cobertura, precio y flexibilidad de los productos financieros; al tiempo que se fortalece la cultura crediticia y se amplía y efectiviza la demanda.

i) Arreglos institucionales y rol de los actores en la opción recomendada

Se precisan a continuación roles de los principales actores en los arreglos institucionales sugeridos en la opción de política recomendada.

Rol del Estado¹³⁶:

- Evitar, en todos sus niveles (central, regional y local) y formas de intervención, discrecionalidad y orientación por criterios políticos, clientelistas y asistencialistas; y dar señales convincentes de esto al mercado (oferentes y demandantes).
- Evitar en lo posible ser prestamista de primer piso, y si tiene que hacerlo, actuar con reglas privadas: Gestión autónoma y empresarial (sostenibilidad, objetividad en la asignación y recuperación de créditos, orientación hacia proyectos rentables, fuentes de financiamiento diversificadas).
- Actuar fundamentalmente como entidad de segundo piso para complementar la acción de entidades privadas y viabilizar la participación de éstas ahí donde la demanda de sectores rurales marginados no esté siendo atendida:
 - Fuente de fondos.

¹³⁵ Entrevista a Carolina Trivelli.

¹³⁶ Entrevista a Carolina Trivelli, Aguilar (2004), Escobal y Valdivia (2004).

- Fortalecimiento de la capacidad crediticia de los intermediarios privados.
- Promotor de esquemas de manejo de riesgos.
- Facilitador de recursos para innovación de los intermediarios privados.
- Fortalecimiento de entidades públicas competentes (ministerios, reguladoras, proyectos especiales, gobiernos regionales y locales).
- Implementación de políticas financieras, regulatorias, macroeconómicas y sectoriales estables y consistentes, que no distorsionen la distribución de recursos financieros ni los incentivos de los mercados.
- Proveedor de bienes y servicios públicos.

Rol de los actores privados:

- Los pobladores rurales que demandan servicios financieros:
 - Acceder a información sobre la diversidad de productos que ofrece el mercado y a mecanismos para reducir el riesgo, de manera que puedan hacer efectiva su demanda.
 - Fortalecer sus organizaciones y capacidades de gestión para mejorar sus condiciones para acceder a los mercados financieros.
 - Mostrar una buena cultura de repago y pago por los servicios financieros.
- Las entidades financieras:
 - Desarrollar, en esquemas de aprendizaje conjunto, tecnologías competitivas que les permitan aprovechar las ventajas que ofrece la atención de cada segmento de la demanda rural.
 - Proveer servicios financieros rurales de calidad.
- Los organismos de desarrollo y otras organizaciones de la sociedad civil: complementar la acción promotora del Estado.

ii) Lineamientos estratégicos de la opción recomendada¹³⁷

(El detalle de las medidas se aprecia en la sección 3.3.6 Hoja de ruta):

1. *Políticas para mejorar el acceso a servicios financieros rurales:*
Las medidas orientadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de servicios financieros rurales deben apuntar a reducir los costos de transacción

causados por la dispersión geográfica de los clientes, el alto riesgo del sector, la falta de información (que eleva los costos que los intermediarios asumen para la selección y monitoreo de clientes, y los costos de los demandantes para conocer intermediarios y productos o acceder a éstos), los complejos trámites que deben desarrollarse en ámbitos rurales, entre otros. De lo contrario, como consecuencia de estos costos el precio de los servicios financieros seguirá siendo alto (por ejemplo, la tasa de interés real), haciéndolos inaccesibles para los pobladores rurales o generando una concentración de las carteras en proyectos altamente rentables pero riesgosos a la vez (selección adversa). Los siguientes lineamientos apuntan al objetivo señalado.

2. *Desarrollo de sistemas de información:*
Es necesario fomentar mecanismos para, por el lado de la oferta, facilitar el conocimiento de potenciales y actuales clientes (servicios financieros demandados e historial de desempeño económico y en los mercados financieros); y por el lado de la demanda, conocer productos (requisitos, funcionamiento) que se adecuen a sus necesidades y capacidad de pago. Se propone para esto el desarrollo de centrales de riesgo.
3. *Desarrollo de estrategias e instrumentos para el manejo de riesgos:*
Por el lado de los intermediarios, se requiere la diversificación de clientes, negocios rurales (naturaleza y estacionalidad), ámbitos de acción y fuentes de fondeo de recursos; además de asegurar sus carteras de crédito (con fondos de garantía por ejemplo). Por el lado de los prestamistas, se requiere promover el acceso a mecanismos privados de aseguramiento (ahorros y seguros ante riesgos de producción y precios, de salud, etc.).
4. *Fortalecimiento del acceso al crédito y promoción de nuevos servicios financieros, para el financiamiento de actividades rurales agropecuarias y no agropecuarias:*
Los mercados financieros rurales deben atender una demanda que está vinculada a emprendimientos agropecuarios y no agropecuarios. De hecho, éstos últimos muestran una creciente importancia y son determinantes como estrategia de diversificación de los productores rurales y como medio para salir de

¹³⁷ La presente sección, al igual que la sección 3.3.6 Hoja de Ruta, se ha desarrollado fundamentalmente sobre la base de los siguientes documentos: Trivelli y otros (2000) y Aguilar (2

la pobreza; además de ser en sí mismos una fuente importante de liquidez para los productores. Por otra parte, conviene a los intermediarios diversificar sus carteras, incursionando en nuevas oportunidades de negocios rurales, lo cual también permite mejorar su eficiencia (ya que distribuyen mejor en el tiempo sus colocaciones).

El producto financiero más difundido es el crédito, el cual es usado por los pequeños productores rurales para el conjunto de actividades del hogar, no sólo productivas, sino también domésticas y de consumo, e incluso como seguro¹³⁸. En atención a esto, el crédito debe adecuarse a la heterogeneidad de la demanda, por tipo de clientes (créditos individuales, organizaciones de productores, PYME, grupos solidarios, etc.), y por uso (créditos dirigidos y de libre disponibilidad). Asimismo, es importante propiciar que la demanda sea atendida fundamentalmente por entidades formales.

De la mano con el tema del crédito, está el de las garantías que permiten acceder a éste. Es conocida la gran dificultad que enfrentan los pequeños productores rurales en relación con la posesión de garantías reales, por la precariedad de los derechos de propiedad de sus activos principales (como la tierra) o la inexistencia de dichos activos. Se necesitan, entonces, instrumentos que permitan combinar garantías patrimoniales y sociales, y productos que descansen más en la capacidad y voluntad de pago de los clientes así como los flujos de fondos que éstos pueden generar con el crédito. Asimismo, es necesario dinamizar los mercados de factores y mejorar la situación de los derechos de propiedad de los activos rurales.

También resulta crucial desarrollar y profundizar el uso de nuevos servicios financieros, que permitan atender mejor la demanda, así como mejorar el manejo de riesgo de intermediarios y productores. Entre los principales tenemos: a) Programas de ahorro y micro ahorro, que son una fuente importante de recursos para los intermediarios (actualmente son una de las principales fuentes de liquidez de las microfinancieras) y de información sobre los prestamistas, además de ser un mecanismo de seguro para los productores; b) Envío y recepción de dinero, especialmente de remesas, que son críticas para incrementar la liquidez y financiar iniciativas locales; c) Sistemas de medios de pagos; entre otros.

También son importantes los instrumentos asociados a un mayor desarrollo del mercado de capitales, tales como el Microleasing¹³⁹, Fondos de inversión, Fideicomisos, Factoring, entre otros¹⁴⁰. Las principales ventajas de este tipo de instrumentos son que se apoyan más en el flujo de fondos que genere el usuario del instrumento, antes que en su situación patrimonial; implican menores costos (por la mayor flexibilidad y fluidez para atender la demanda); son fácilmente replicables; y constituyen una alternativa atractiva para potenciales inversionistas en negocios rurales rentables. No obstante, la principal limitación de este tipo de instrumentos en nuestro país es precisamente el bajo dinamismo y desarrollo incipiente del mercado de capitales, lo que vendría a ser el primer reto para poder luego desarrollar los productos mencionados en el mediano y largo plazo.

5. *Fortalecimiento de los intermediarios financieros y conformación de plataformas de segundo piso:*

La oferta de servicios financieros rurales debe fortalecerse para lograr niveles de intervención de mayor escala y coordinados, que permitan a los intermediarios tener impactos significativos en la reducción de costos de transacción y alcanzar economías de escala. Para ello se debe promover, vía recursos de cofinanciamiento por ejemplo, la formalización e innovación (fortalecimiento de capacidades de gestión y desarrollo de nuevos instrumentos) en los intermediarios que actualmente operan, así como desarrollar incentivos para la entrada de nuevos intermediarios. Complementariamente, es necesario modernizar y adecuar el marco regulatorio financiero a las complejidades del ámbito rural, así como fortalecer las entidades reguladoras.

Dentro de los intermediarios financieros, las entidades microfinancieras merecen una mención especial, por la eficiencia y desarrollo tecnológico alcanzados, en un marco de permanente innovación e identificación de nichos rentables de mercado, logrando atender segmentos de la demanda tradicionalmente marginados¹⁴¹. No obstante, éstas enfrentan importantes retos, como el posible ingreso de bancos comerciales de gran escala (y la consecuente mayor competencia); la competencia al interior del sector microfinanciero; el desarrollo permanente de tecnologías que les permitan reducir costos; la diversificación de fuentes de ingresos (la liquidez que tienen

¹³⁸ Trivelli y otros (2000).

¹³⁹ Dupleich (2003).

¹⁴⁰ BID (2003).

¹⁴¹ Según Trivelli, al interior de las entidades microfinancieras, las más competitivas serían las CMAC.

hoy no necesariamente está garantizada en el largo plazo¹⁴²); entre otros.

Al respecto, Trivelli sugiere la implementación de subsidios directos (decrecientes) a los costos de transacción de las entidades microfinancieras, además del cofinanciamiento de sus costos de operación, la contratación de especialistas, etc., con el fin de incentivar el ingreso y gestión sostenible de este tipo de entidades¹⁴³. El objetivo sería acercar la rentabilidad de la operación en ámbitos rurales a aquella que se obtiene en ámbitos urbanos. La experiencia chilena del Indap y sus bonos de articulación financiera muestra las bondades de este tipo de instrumentos¹⁴⁴. Los bonos consisten en un subsidio que compensa los mayores costos en que incurren las instituciones financieras al tramitar créditos de reducido tamaño y alta dispersión geográfica. Los recursos que se requerirían para este esquema de subsidios no son tan altos, pues invierten entre US\$1 y 2 millones por año. Aunque el reto más importante de este tipo de instrumentos es la necesidad de incentivos transparentes, reglas y objetivos claros, así como una intervención con visión de largo plazo. Un nuevo Agrobanco, con un rol y estrategia de intervención redefinidos podría ser la entidad idónea para otorgar los subsidios directos a las transacciones de las entidades microfinancieras, y el cofinanciamiento de algunos de sus costos. Dado que la actual intervención de esta entidad en el mejor de los casos no obstaculiza el rol de los otros intermediarios, pero no contribuye a resolver sus principales problemas ni a la atención de la demanda marginada, se hace necesaria su redefinición en dirección a reducir efectivamente costos de transacción y promover la participación de entidades privadas en sectores comprobadamente desatendidos.

Otro camino importante para el fortalecimiento de la oferta, aunque de más largo plazo, es el desarrollo del mercado de capitales (fondos de inversionistas institucionales e individuales), para incorporar nuevos actores que permitan ampliar las fuentes de recursos e incorporar nuevos instrumentos financieros¹⁴⁵.

La formación de plataformas de segundo piso (redes, asociaciones, etc.), en las que participen interme-

diarios con diferente desarrollo relativo, es determinante para el logro de los objetivos señalados en este lineamiento, así como para el surgimiento de actores de mayor escala para influir en el diseño e implementación de políticas relacionadas con estos mercados. Esto podrá beneficiar especialmente a los intermediarios rurales más pequeños y dispersos, y se generarán externalidades positivas en el aprendizaje compartido sobre desarrollo de productos y tecnología financiera.

6. *Conocimiento y ampliación de la demanda efectiva:*
Es necesario conocer a profundidad la demanda rural de servicios financieros, que es altamente heterogénea y segmentada, para que la oferta pueda adecuarse a sus requerimientos. Asimismo, es necesario viabilizar la demanda de aquellos pobladores rurales que están dispuestos y tienen la capacidad de asumir el costo de los servicios financieros, además de tener capacidad de repago, pero que no logran acceder a estos mercados (o no quieren hacerlo) por los costos de transacción que enfrentan, por el riesgo que perciben en esto, o porque no encuentran una oferta adecuada a sus necesidades¹⁴⁶. Se proponen para ello estudios de demanda, simplificación de trámites, programas de seguros y campañas de información y difusión a nivel rural.
7. *Fortalecimiento de organizaciones de productores para el acceso al financiamiento:*
La creación, formalización y mejora de las capacidades de las organizaciones de productores incrementa sus posibilidades de acceso servicios financieros rurales, pues permite alcanzar una escala necesaria para reducir los costos de los intermediarios, así como una mejor gestión de los emprendimientos cuya rentabilidad sustenta la capacidad de repago y costeo de los servicios financieros, elevando la confianza en la cultura crediticia de los productores y reduciendo la incertidumbre de los intermediarios sobre ello. Se propone para esto el cofinanciamiento de los costos que estas mejoras implican, así como apoyo para la formulación de planes de negocios que sustenten la rentabilidad de los emprendimientos rurales que se quiere financiar.

¹⁴² No obstante, es innegable que la situación actual es bastante prometedora, con entidades microfinancieras aprovechando al máximo los recursos provenientes del microahorro (que además tiene la ventaja de diversificar riesgo por estar atomizado); y otras fuentes de recursos, como Cofide, bancos de desarrollo internacionales e incluso Agrobanco.

¹⁴³ Entrevista con los autores.

¹⁴⁴ Rivas (2004).

¹⁴⁵ BID (2003).

¹⁴⁶ Entrevista a Carolina Trivelli.

c. Análisis de costos y beneficios de la opción de política recomendada

Cuadro 5
Costos de oportunidad y beneficios de la opción de política recomendada

| Costos de oportunidad | Beneficios potenciales |
|--|--|
| <p>Productores rurales que, teniendo una demanda de acceso a mercados financieros y la capacidad de hacerlo, no logran hacer efectiva su demanda. Algunas cifras que ayudan a estimar la magnitud de esto:</p> <ul style="list-style-type: none">Según el Censo Nacional Agropecuario de 1994, del total de unidades agrarias sólo 8% gestionó crédito y 6.1% lo consiguióCon información de la Enniv 2000 se han estimado tasas de gestión y obtención de crédito agropecuario tan bajas como el 3% y el 50% respectivamente¹⁴⁷ | <p>Hacer efectiva esta demanda permitirá apalancar importantes recursos para viabilizar o hacer más rentables (vía innovación o inversión en capital de trabajo e infraestructura) negocios rurales agropecuarios y no agropecuarios, que constituyen una importante fuente de generación de ingresos locales. El mejor desempeño de estos negocios rurales se reforzaría por el acceso a mecanismos de manejo de riesgos además del financiamiento en sí.</p> <p>El acceso a recursos vía mercados financieros también permitiría el fortalecimiento de capacidades para elevar la productividad de los asalariados del ámbito rural, elevando la empleabilidad de la mano de obra rural y los salarios</p> |
| <p>La brecha de acceso a servicios de innovación asociada a restricciones de liquidez, falta de acceso al crédito y a seguros, que podrían ser superadas por un mejor funcionamiento de los mercados de servicios financieros rurales</p> | <p>El impacto de la reducción de esta brecha por un mejor acceso a los mercados de servicios financieros rurales se reflejaría en la disminución de los costos de transacción en el mercado de servicios de innovación (estimados para tres estudios de caso entre el 8% y el 39% del valor bruto de producción¹⁴⁸), y el consecuente mayor acceso a estos servicios</p> |
| <p>El redireccionamiento de recursos de intermediación del ámbito rural hacia el ámbito urbano</p> | <p>Incremento del número de intermediarios en el ámbito rural gracias a la reducción de la brecha de rentabilidad de las operaciones entre el ámbito rural y urbano</p> |
| <p>Recursos provenientes de remesas que dejan de intermediarse por el incipiente desarrollo de servicios de transferencias de bajo costo</p> | <p>Un mayor desarrollo de los servicios de recepción de remesas permitiría incrementar la liquidez de los pobladores rurales de manera significativa</p> |

d. Identificación de ganadores y perdedores

La aplicación de la opción de política recomendada implica afectar arreglos institucionales, posiciones de

dominio e intereses de diferentes actores, lo cual se expresa resumidamente el siguiente cuadro:

¹⁴⁷ Zegarra (2004). Los niveles más bajos de gestión de crédito corresponden al grupo de productores de la sierra sur y selva baja con baja articulación al mercado. Los niveles más bajos de obtención de crédito, corresponden a productores de la selva baja con baja articulación al mercado, y a productores con alta articulación al mercado pero baja eficiencia productiva de la sierra centro-norte y la selva alta.

¹⁴⁸ Escobal (2003).

Cuadro 6
Actores afectados por la opción de política recomendada

| Ganadores | Perdedores |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Intermediarios con una vocación de intervención formal, sostenible y empresarial (ONG en proceso de transición a Edpymes, otras entidades microfinancieras, inversionistas del mercado de capitales) • Agentes de intermediación eficientes que verían reducir sus costos de transacción haciendo más competitivos los costos de “producción” de sus servicios (se reducirían de manera efectiva los costos de selección, monitoreo y recuperación del crédito) • Funcionarios públicos con vocación de participar eficientemente en el proceso de formulación e implementación de políticas orientadas al desarrollo de mercados financieros rurales • Organizaciones de productores rurales y potenciales clientes individuales que en la actualidad no acceden a servicios financieros acordes a la naturaleza de sus emprendimientos • Empresas agroindustriales y agroexportadoras, mercados mayoristas y otros intermediarios locales y nacionales, supermercados e hipermercados, etc.; proveedores de insumos y equipos; proveedores de servicios de innovación; que se beneficiarían de una mayor capacidad de compra e inversión de los productores al mejorar su acceso a servicios financieros rurales | <ul style="list-style-type: none"> • Agentes de intermediación informales que ejercen posiciones de dominio en la prestación de servicios financieros (por ejemplo, créditos en condiciones de usura, atados a compromisos de venta de la producción o compra de insumos) • Agentes de intermediación ineficientes que trasladan sus sobrecostos a los clientes (pues no innovan) y que no disponen de servicios acordes con la demanda • Políticos que utilizan prácticas clientelistas y asistencialistas a través de entidades públicas, en el acceso al crédito y otros servicios financieros, para alcanzar objetivos políticos • Productores ineficientes que basan su rentabilidad en su poder de influencia política y la incapacidad de otros productores para elevar la rentabilidad de sus negocios rurales debido a un acceso restringido al mercado de servicios financieros rurales |

e. Obstáculos para la implementación

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a) Limitada provisión de bienes y servicios públicos en el sector rural, que eleva los costos de transacción en los mercados financieros rurales. b) Falta de recursos o recursos mal utilizados, que impiden presupuestos adecuados para la implementación de medidas orientadas a un funcionamiento eficiente e incluyente de los mercados financieros rurales. c) Las distorsiones que pueden generar los intermediarios informales que ejercen posiciones de dominio en la prestación de servicios financieros. | <ul style="list-style-type: none"> d) Funcionarios y entidades públicas que promueven un enfoque asistencialista y clientelista a través del accionar de los intermediarios financieros públicos y las políticas relacionadas con este sector. e) La ausencia de organizaciones de productores consolidadas, y el comportamiento oportunista y/o reivindicativo de algunas de éstas (de primer o segundo piso), que se traduce en la demanda de créditos subsidiados, y otras distorsiones que afectan la cultura crediticia. |
|---|---|

f. Hoja de ruta: Medidas sugeridas

A continuación, se presentan algunas medidas sugeridas, así como los participantes de los arreglos institucionales necesarios para la implementación de éstas, distinguiendo

las inmediatas (100 días), las de corto plazo (1 año) y las de mediano plazo (5 años).

100 días:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|---|--|--|
| Políticas para mejorar el acceso a servicios financieros rurales | <ul style="list-style-type: none"> Planteamiento de estrategias de intervención: Reducción de problemas de información e incertidumbre en los mercados de servicios financieros rurales | <ul style="list-style-type: none"> Formulación de planes concertados Establecimiento de convenios y redes Fortalecimiento de actores públicos y privados relevantes Definición del presupuesto público a invertir Arreglos institucionales y acciones de promoción para reducir los costos de transacción que reducen la rentabilidad de la intermediación en el ámbito rural y el acceso a servicios financieros rurales (ver lineamientos a continuación) | Minag y ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, SBS, Sunarp, Sunat, etc.), gobiernos regionales y locales, entidades financieras, organizaciones de productores rurales y otros demandantes, organismos de desarrollo |

Un año:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|--|--|
| Desarrollo de sistemas de información | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de centrales de riesgo para reducir asimetrías de información | <ul style="list-style-type: none"> Centrales y minicentrales locales de riesgo con información de la historia crediticia de prestamistas con el sector formal e informal, de la experiencia con otros servicios financieros, y de su desempeño económico | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, Banco de la Nación, SBS), entidades financieras, entidades privadas especializadas, organismos de desarrollo |
| Desarrollo de estrategias e instrumentos para el manejo de riesgos | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de estrategias de diversificación de intermediarios financieros Desarrollo de fondos de garantía de la cartera de intermediarios (riesgo compartido) Desarrollo de seguros (riesgo compartido), para productores e intermediarios | <ul style="list-style-type: none"> Diversificación de clientes, de negocios rurales (naturaleza y estacionalidad), de ámbitos de acción y de fuentes de fondeo de recursos Fondos de garantía para cubrir parte de la cartera de intermediarios, énfasis en interesados en negocios rurales de productores que no disponen de garantías o no tienen historia crediticia Seguros, agropecuarios y no agropecuarios, contra <i>shocks</i> climáticos y variaciones drásticas de precios | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, Banco de la Nación, SBS), entidades financieras, entidades privadas especializadas, organizaciones de productores rurales y otros demandantes, organismos de desarrollo |
| Fortalecimiento del acceso al crédito y promoción de nuevos servicios financieros, para el financiamiento de actividades rurales agropecuarias y no agropecuarias | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del acceso al crédito formal | <ul style="list-style-type: none"> Créditos y Microcréditos, de libre disponibilidad y dirigidos; individuales y grupales Instrumentos que combinan garantías reales y sociales: Grupos solidarios; Bancos Comunales; Créditos basados en la capacidad y voluntad de pago de los clientes, y su generación de flujos | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, Banco de la Nación, SBS), Gobiernos regionales y locales, Entidades Financieras, Entidades privadas especializadas, Organizaciones de productores rurales y otros demandantes, Organismos de desarrollo |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de nuevos instrumentos financieros (que pueden estar vinculados al otorgamiento de créditos también) | <ul style="list-style-type: none"> Programas de ahorro y micro ahorro Programas de recepción de remesas (especialmente internas) a bajo costo Tarjetas de débito y otros medios de pago Transferencias de dinero entre localidades | |
| Fortalecimiento de los intermediarios financieros y conformación de plataformas de segundo piso | <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la formalización e innovación por parte de los intermediarios financieros Fortalecimiento de las entidades microfinancieras y promoción del ingreso de nuevas entidades de este tipo Redefinición del rol y estrategia de intervención de Agrobanco Fortalecimiento del marco regulatorio de los mercados financieros rurales Promoción de la integración, intercambio de experiencias y desarrollo conjunto de tecnologías Promoción del ingreso de nuevos actores vía el desarrollo del mercado de capitales | <ul style="list-style-type: none"> Cofinanciamiento y créditos con condiciones favorables para la formalización e innovación (fortalecimiento de capacidades de gestión y desarrollo de nuevos instrumentos) Subsidios directos a las transacciones de las entidades microfinancieras en ámbitos con mayores costos de transacción (tipo bonos de articulación financiera) Cofinanciamiento de costos de operación, contratación de especialistas, etc. Instrumento para reducir costos de transacción: cofinanciamiento y subsidios directos a las transacciones de las entidades microfinancieras Definición de población objetivo: sectores comprobadamente desatendidos Adecuación del marco regulatorio al ámbito rural (simplificación de trámites) Fortalecimiento de las entidades reguladoras Redes, asociaciones, etc., fomentadas con incentivos económicos y de reconocimiento, que premien la innovación y aprendizaje conjunto Incentivos (cofinanciamiento, tributarios, de regulación) al desarrollo de fondos de inversionistas institucionales e individuales orientados al ámbito rural | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, Banco de la Nación, SBS), Gobiernos regionales y locales, Entidades Financieras (énfasis en entidades microfinancieras), Organismos de desarrollo |
| Conocimiento y ampliación de la demanda efectiva | <ul style="list-style-type: none"> Mejorar el conocimiento de la demanda rural por servicios financieros Reducción de costos de trámites | <ul style="list-style-type: none"> Estudios de la demanda rural por segmentos Simplificación administrativa y adecuación de procedimientos a entornos rurales | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, Banco de la Nación, SBS, Sunarp, Sunat), gobiernos regionales y locales, Entidades Financieras (énfasis en entidades microfinancieras), Entidades |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|---|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> Reducción de riesgos asociados al acceso de productores rurales a los mercados financieros Provisión de información a demandantes sobre el conjunto de servicios financieros disponibles y su funcionamiento | <ul style="list-style-type: none"> Seguros para riesgos de producción y variaciones drásticas de precios, y seguros de salud o fallecimiento Campañas de información adecuadas a las particularidades de los pobladores rurales (lenguaje, referentes culturales, etc.) | privadas especializadas, Organizaciones de productores rurales y otros demandantes, Organismos de desarrollo |
| Fortalecimiento de organizaciones de productores para el acceso al financiamiento | <ul style="list-style-type: none"> Promoción del fortalecimiento y formalización de organizaciones de productores y otras organizaciones de pobladores rurales | <ul style="list-style-type: none"> Cofinanciamiento y créditos con condiciones favorables para la formalización y fortalecimiento de organizaciones funcionales al acceso al crédito: grupos solidarios, bancos comunales, etc. Apoyo en la formulación de planes de negocio que sustenten la rentabilidad de los emprendimientos rurales que quieren financiarse | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (Agrobanco, Banco de la Nación, SBS), Gobiernos regionales y locales, Entidades Financieras (énfasis en entidades microfinancieras), Organizaciones de productores rurales y otros demandantes, Organismos de desarrollo |

Cinco años:

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|--|--|---|--|
| Políticas para mejorar el acceso a servicios financieros rurales | <ul style="list-style-type: none"> Inversión en bienes y servicios públicos, principalmente educación rural Inversión en infraestructura productiva y social Enfoque territorial en la promoción de los mercados de servicios financieros rurales | <ul style="list-style-type: none"> Consolidación de la Estrategia Nacional para la mejora de la educación rural Consolidación del Plan Nacional de inversión en infraestructura con ejecución descentralizada según competencias del gobierno nacional y gobiernos regionales y locales Promoción de sinergias con proyectos territoriales que promueven los mercados de productos y de servicios para la innovación, así como la infraestructura productiva local y regional, y otros activos públicos y privados | Ministerios afines (Minedu, Minag, Produce, Mincetur, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Mimdes), entidades del Estado competentes (Provías Rural, Fitel), Gobiernos regionales y locales, Organizaciones de productores rurales y otras organizaciones de pobladores rurales, Organismos de desarrollo, Otros proyectos de desarrollo rural territorial, Inversionistas privados |

| Temas | Medida | Instrumento | Participantes |
|---|--|---|--|
| Fortalecimiento del acceso al crédito y promoción de nuevos servicios financieros, para el financiamiento de actividades agropecuarias y no agropecuarias | <ul style="list-style-type: none"> Dinamizar el funcionamiento del mercado de tierras para mejorar la situación de los derechos de propiedad de los pobladores rurales, y por tanto su disponibilidad de garantías reales Desarrollo de los mercados de capitales, para ampliar las alternativas de financiamiento rural | <ul style="list-style-type: none"> Consolidación del proceso de titulación y registro de predios rurales, con énfasis en la selva y sierra Desarrollo de mercados para la compraventa y alquiler de tierras Adecuar el marco regulatorio; fortalecer reguladores; desarrollar seguros, garantías e instrumentos de cobertura Desarrollo de microleasing, fondos de inversión, fideicomisos, factoring, etc. | Ministerios afines, entidades del Estado competentes (PETT, Agrobanco, Banco de la Nación, SBS), Gobiernos regionales y locales, Entidades Financieras, Entidades privadas especializadas, Organizaciones de productores rurales y otros demandantes, Organismos de desarrollo |

3. Hacia una institucionalidad funcional al desarrollo rural territorial

De manera complementaria a las propuestas del capítulo anterior, este capítulo busca presentar de manera muy general elementos en relación con la constitución de una institucionalidad funcional al desarrollo rural territorial (DRT), así como temas relevantes en la promoción de la “territorialización” del crecimiento económico. Al respecto, es importante resaltar que la definición de “institucionalidad” no se circunscribe únicamente a organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, y la articulación entre éstas, sino también a normas sociales y culturales que facilitan la interacción y cohesión social¹⁴⁹.

Siendo la descentralización un elemento central en el fortalecimiento de la institucionalidad territorial, se recogen en esta sección aspectos relevantes de dicho proceso, así como los avances existentes en materia de concertación local y territorialidad en el país. También se hacen referencias a la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), con el fin de enfatizar la importancia de su rol. A continuación se presenta entonces una suerte de hoja de ruta para la institucionalidad y el desarrollo económico territorial, haciendo énfasis en temas, medidas e instrumentos (los arreglos institucionales forman parte de las medidas en sí):

Cuadro 7
Medidas sugeridas para el corto y mediano plazo¹⁵⁰

| Temas | Medida/Instrumento |
|--|--|
| <p>1) Definición de territorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Criterios funcionales a los objetivos del proyecto de desarrollo rural territorial: político-administrativo; económico (núcleo de empleo, capital social, ventajas comparativas naturales y geográficas, vinculaciones urbano-rurales, articulación a ciudades intermedias); cultural; homogeneidad e identidad territorial; etc. – Niveles (además del nacional): regional (subnacional) y local. – Tipologías de territorios: para identificar modelos replicables con prioridades y políticas diferenciadas del nivel nacional y entre cada tipo de territorios. | <ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de territorios según criterio y niveles: <ul style="list-style-type: none"> a) Para el nivel regional: <ul style="list-style-type: none"> – Criterio administrativo: regiones. – Criterio funcional: regiones, corredores, cuencas, mancomunidades (coalición de municipalidades para proyectos compartidos), etc. b) Para el nivel local: <ul style="list-style-type: none"> – Criterio administrativo: gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales). – Criterio funcional: municipios, micro corredores, micro cuencas, comunidades, etc. |
| <p>2) Definición de la entidad pública responsable del desarrollo rural territorial y de los ejecutores de la ENDR.</p> <p>(Actualmente la ENDR señala al Comité Técnico Social a nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros, como entidad responsable del seguimiento de sus propuestas y ejecución¹⁵¹).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Definición de una entidad multisectorial con nivel ministerial como responsable del DRT¹⁵². • Ejecución territorial de la ENDR bajo la responsabilidad de alianzas locales y regionales entre el sector público, privado y la sociedad civil, en las que los gobiernos regionales y locales tengan un rol fundamental. • Reforma y articulación de los ministerios y entidades públicas competentes. |

¹⁴⁹ Banco Mundial (2002).

¹⁵⁰ Propuestas adaptadas de De Janvry (2005).

¹⁵¹ Durante su formulación, la Secretaría Técnica de la ENDR estuvo en el Minag, reflejando el sesgo sectorial de la propuesta.

¹⁵² Un buen avance en este sentido fue la creación en el año 2003, para la formulación de la ENDR, de la Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural conformada por: MEF; Minag; Mimes; MTC; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Mincetur; la MCLCP y el CND.

- | Temas | Medida/Instrumento |
|---|---|
| <p>3) Discusión y mejora de la ENDR:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aspectos positivos: horizonte temporal de mediano plazo (15 años) que trasciende el ciclo político; reconocimiento de la necesidad de debate y mejora; incorporación –aunque muy superficial- de algunos aspectos coherentes con un enfoque territorial (desarrollo de opciones agrícolas y no agrícolas, reconocimiento de la heterogeneidad de cada región, participación de niveles descentralizados de gobierno y de la sociedad civil en la formulación de políticas, y fortalecimiento de sus capacidades); incorporación de otros temas relevantes para el desarrollo rural. – Aspectos negativos: sesgo sectorial agropecuario; no reconocimiento explícito del enfoque territorial; ausencia de planteamiento de una reforma del Estado funcional al DRT; no se explicitan relaciones entre las políticas macroeconómicas y sectoriales y las de desarrollo rural. | <ul style="list-style-type: none"> • Generación de espacios de discusión con la participación del sector público, la academia, la sociedad civil, el sector privado (gremios, asociaciones de productores), las entidades cooperantes, etc. • Formulación concertada del Plan de Acción para la implementación de la ENDR. • Sistematización permanente de la validación de instrumentos a través de pilotos, para adecuar la ENDR a un enfoque de DRT. |
| <p>4) Desarrollo de un sistema de consejos para el DRT, a nivel nacional, regional y local, con participación de alianzas (Estado-sector privado-sociedad civil) y gobiernos locales y regionales, para la formulación concertada de estrategias de desarrollo rural territorial.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un sistema de consejos a partir de los avances a nivel de gobiernos regionales y locales y de mecanismos de concertación local: <ul style="list-style-type: none"> – Consejos de Coordinación Regional (CCR), Consejos de Coordinación Local (CCL), Juntas de Coordinación Inter Regional, Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), etc. • Desarrollo y adecuación de instrumentos como: Planes de Desarrollo Concertado, Presupuesto Participativo, Acuerdos de Competitividad Regional, Planes de Ordenamiento Territorial Participativo, etc. • Articular la ENDR y el sistema de consejos con el Plan Nacional de Regionalización, el Plan Nacional de Competitividad, el Plan Nacional de Infraestructura, el Plan Estratégico Nacional Exportador, el Acuerdo Nacional, el Centro de Planeamiento Estratégico, etc.¹⁵³ • Alinear todas las intervenciones públicas en el ámbito rural con la ENDR, hacer alianzas con las intervenciones privadas con el mismo fin |

¹⁵³ Varios de estos

| Temas | Medida/Instrumento |
|---|---|
| <p>5) Desarrollo de un fondo de inversión para responder a las demandas del sistema de consejos para el financiamiento de proyectos locales, regionales y nacionales.</p> <p>– Objetivos del fondo:</p> <p>a) Facilitar recursos para la organización de los actores y sus instancias de coordinación</p> <p>b) Financiar inversiones que: complementen proyectos regionales de desarrollo (empleo e inversión), con proyectos locales (provisión de bienes públicos y servicios sociales); sean multi e intersectoriales; se basen en la puesta en valor de recursos regionales y locales; y aprovechen las sinergias territoriales.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). • Desarrollo y mejora (de enfoque y fuente de recursos) de instrumentos como Foncor (fondo compensatorio) y Fide (fondo concursable regional y local). • Descentralización de fondos concursables para innovación, para el cofinanciamiento de proyectos regionales y locales. |
| <p>6) Promoción de alianzas a nivel local y regional, con participación del sector público (en el marco de una descentralización efectiva y una mayor capacidad económica); el sector privado (organizaciones de productores, cámaras de comercio, gremios); y la sociedad civil (organizaciones empoderadas).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Institución de las alianzas como requisito para la participación en el sistema de consejos para el DRT (4), y el acceso al fondo de inversión (5) y al plan de fortalecimiento de capacidades (7). • Incentivos económicos para la conformación de alianzas. |
| <p>7) Desarrollo de una estrategia de fortalecimiento de capacidades (vía servicios para la innovación) de gobiernos regionales y locales, y alianzas (Estado-sector privado-sociedad civil) regionales y locales, así como de la articulación entre éstos. Capacidades a fortalecer: formulación y gestión de proyectos y rendición de cuentas.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de fondos concursables para innovación, para el cofinanciamiento de proyectos para el fortalecimiento institucional de entidades locales públicas, privadas y las alianzas entre éstas. • Articulación con estrategias del sector educación y de ciencia y tecnología. |
| <p>8) Desarrollo de un sistema de rendición de cuentas (auditorías y evaluación de impacto), y un sistema de aprendizaje e intercambio institucional (aprendizaje participativo, buenas prácticas, monitoreo) basado en la validación de instrumentos a través de pilotos.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de sistemas de rendición de cuentas en la ENDR y el sistema de consejos. • Constituir redes con todas las entidades relevantes para el DRT¹⁵⁴. • Sistematización de proyectos en el enfoque de DRT. • Difusión e incorporación de buenas prácticas en proyectos de DRT: empoderamiento de los productores y otros actores locales para la formulación, ejecución y monitoreo de proyectos; asignación de recursos a través de mecanismos competitivos; fortalecimiento de mercados y de sinergias entre éstos; alianzas; etc. |

¹⁵⁴ Es importante resaltar el papel de las redes interactivas de información y comunicación en relación con este objetivo, especialmente para el vínculo de las instancias locales, regionales y nacionales.

3.1 Los desafíos y limitaciones del enfoque de desarrollo rural territorial¹⁵⁵

Experiencias en Latinoamérica y Europa en el marco del desarrollo rural territorial han evidenciado algunas barreras y desafíos a enfrentar, tales como:

- Dificultad en la delimitación de los territorios, la construcción de nuevas instituciones territoriales (especialmente en el nivel regional) y la definición de la entidad pública responsable del desarrollo rural territorial.
- Dificultades del proceso de descentralización.
- Débil capacidad financiera local, por problemas asociados a la descentralización fiscal, y por la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios y de apalancamiento de otros recursos.
- Mayor experiencia de gobiernos locales en la provisión de infraestructura local de menor escala y servicios sociales locales, y no en la generación de oportunidades de generación de ingresos.
- Mayor experiencia (y preferencia en algunos casos) por parte de las entidades abocadas al desarrollo rural, en programas de generación de bienes públicos y transferencias a los pobres, antes que en la mejora de activos privados para la generación de empleo e ingresos; y en programas sectoriales antes que territoriales y multisectoriales.
- Limitada capacidad de formulación y gerencia a nivel local y regional, especialmente en relación con aspectos productivos y competitivos (innovación).

- Dificultad de articulación de demandas locales con objetivos y estrategias nacionales.
- Ciclos políticos (elecciones locales) y elites locales que concentran poder y recursos.
- Débil organización de productores, además de la invisibilidad y dificultad de incorporar a pobladores involucrados en actividades no agropecuarias (aún más dispersos).
- Falta de información sobre oportunidades locales y regionales.
- Falta de cohesión social local, y de compromiso y voluntad política.

En el caso particular del Perú, además de las complejidades de la descentralización (en los aspectos económico, político-administrativo, institucional y social), las principales dificultades estarían en la construcción de la institucionalidad territorial, y la operativización de una gestión territorial por parte del Estado¹⁵⁶. Existe una resistencia muy fuerte al interior de estructuras estatales sectoriales a intervenir territorialmente y a compartir competencias con otras entidades públicas en un mismo espacio, aún con voluntad política por parte de quienes conducen estas entidades. La causa sería una suerte de “inercia sectorial” que estaría contraponiéndose en la práctica al enfoque territorial que marcó buena parte de la legislación sobre descentralización. En consecuencia, mientras los avances del proceso de descentralización estaban bastante marcados por la institucionalización de espacios de concertación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, participativos y democráticos (como con las mesas de concertación y los presupuestos participativos), habría una tendencia a reproducir a nivel de gobiernos regionales la estructura sectorial del nivel central¹⁵⁷. Si bien el surgimiento de formas funcionales del Estado más locales es teóricamente complementario a los espacios de concertación, en la práctica podrían terminar compitiendo por actores, quienes por lo demás tienden a hallarse mejor en las instancias sectoriales locales en los temas de su competencia. En general, resulta muy compleja una reforma radical del Estado que rompa con su estructura sectorial, y la ausencia de liderazgos y voluntad política en este sentido, así como la falta de instrumentos prácticos para una gestión territorial (se

Foto: CIES

¹⁵⁵ Ver De Janvry y Sadoulet (2002, 2004, 2005), Schejtman y Berdegú (2003), y Caballero (2005).

¹⁵⁶ Para el desarrollo de estas ideas fueron muy importantes los aportes de Carlos Monge, consultor de Propuesta Ciudadana, en entrevista sostenida con los autores

¹⁵⁷ Sectores clave como educación y salud vienen constituyendo, en el marco de su propia descentralización, espacios de intervención regional y local como los consejos participativos regionales de educación y los consejos regionales de salud

requiere un reordenamiento administrativo profundo a nivel central, regional y local), explicarían esta “inercia sectorial”.

Existen, sin embargo, algunas experiencias en el país que han logrado avances hacia un enfoque territorial del desarrollo rural. Y aunque son pocas, resultan importantes pues dan pautas para la complementación o articulación de proyectos e iniciativas que operan sectorialmente o de manera muy especializada¹⁵⁸. Por el lado de programas públicos con incidencia en el ámbito rural, tienen un enfoque más territorial (medido no sólo por la definición de su ámbito de acción sino por la multisectorialidad de sus componentes) los siguientes¹⁵⁹: a) proyecto Desarrollo del corredor Puno-Cusco, ejecutado por Foncodes/FIDA, que busca desarrollar los mercados rurales y generar ingresos sostenibles para las familias pobres, para lo cual promueve mercados de servicios para fortalecer negocios rurales (información y promoción de oportunidades de negocios, certificaciones, asesorías legales y contables, capacitación y asistencia técnica), ejecuta inversiones facilitadoras de negocios y fortalece mercados financieros; y b) proyecto A Producir, ejecutado por Foncodes, que financia proyectos productivos de desarrollo de capacidades en negocios rurales o producción alimentaria, acceso a infraestructura productiva y promoción de servicios financieros, para mejorar ingresos de las familias rurales de distritos en

situación de pobreza, focalizados en microcorredores socioeconómicos (MCSE).

Adicionalmente se tienen experiencias interesantes en el marco de las Mesas de Concertación¹⁶⁰, los presupuestos participativos¹⁶¹ y municipios que han logrado una planificación concertada del ordenamiento territorial. Y aunque no ha habido grandes avances en la operatividad de una gestión estatal territorial o la promoción de inversiones productivas¹⁶²; son importantes los logros en la institucionalidad local para la concertación, y en poner en agenda de los gobiernos locales temas centrales para el desarrollo descentralizado a iniciativa de actores privados y de la sociedad civil. Estas experiencias revelan también a los municipios como los espacios hasta ahora más funcionales a la lógica territorial (especialmente en términos administrativos)¹⁶³.

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

¹⁵⁸ Como señalan Escobal y Valdivia (2004), resulta crucial lograr la coordinación entre proyectos (sectoriales) que “se concentran en una falla de mercado” (como el PETT o Incagro), con aquellos más territoriales que atacan de manera simultánea varias fallas de mercado (como el Corredor Puno Cusco). Estos autores presentan un detallado inventario de programas de desarrollo en la sierra rural, en el que se puede apreciar la presencia minoritaria de algunos con un enfoque más territorial. En efecto, su análisis de los 18 principales programas públicos rurales, que representan una inversión anual de US\$458 millones, revela que las principales áreas en las que se invierte son salud, nutrición, educación y mejora de infraestructura; pero se trata de un gasto focalizado y especializado, sin mayor coordinación ni articulación.

¹⁵⁹ También es importante mencionar aquí el Programa Pro Cuenca del Mimdes, que si bien desarrolla el enfoque territorial para el desarrollo social (articula objetivos y recursos para la implementación a nivel de micro cuencas del Plan Nacional de Superación de la Pobreza), es relevante precisamente por su complementariedad a proyectos territoriales productivos

¹⁶⁰ La experiencia inicial fue la de Cajamarca, considerada por algunos como emblemática por el logro de la institucionalización de un espacio de concertación a nivel local; aunque su principal limitación se habría dado en la ejecución de inversiones productivas, por una inefectiva descentralización de recursos. A pesar de ello, inspiró experiencias de mayor escala, como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). Este espacio de concertación nacional y descentralizado (a nivel de regiones, provincias y distritos), que prioriza la atención de la población rural, ha jugado un rol clave en los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuestos Participativos, así como en la formulación de la ENDR y la Estrategia de Seguridad Alimentaria, además de haber creado recientemente un Grupo de trabajo sobre Desarrollo Rural (Ver MCLCP (2006)).

¹⁶¹ No obstante, la tendencia del instrumento a tener alcance no sólo a recursos municipales, sino a los de otros actores en el nivel provincial y distrital, elevará de manera importante su complejidad y la tensión con el proceso de planificación desde los Ministerios, con consecuencias cuya magnitud aún no se evalúa

¹⁶² Caballero (2005) señala resultados similares en las experiencias latinoamericanas que analiza

¹⁶³ Los municipios tienen además la ventaja de no presentar una estructura sectorial como los gobiernos regionales. En cuanto a estos últimos, se debe sin embargo señalar que la reciente experiencia hacia la conformación de regiones revela resultados interesantes de una visión territorial amplia, plasmada en los expedientes técnicos de las regiones cuya conformación fue sometida a referéndum.

Bibliografía

- Ágreda, Víctor y Claudia Mendieta
2005 “Mercado para vivir mejor: servicios para el cambio tecnológico”. En *20 años en el Perú. Soluciones prácticas ITDG Tecnologías desafiando la pobreza*, ITDG. Lima: ITDG
- Ágreda, Víctor (1997). *Análisis de la competitividad en la formación de los precios en el Mercado Mayorista No 1 “La Parada”*. Proyecto “Análisis de la Comercialización Agrícola en el Perú”, auspiciado por IDRC y CIDA del Canadá. Lima: Grade (Mimeo)
- Aguilar, Giovanna (2004). *El Agrobanco y el Mercado Financiero Rural en el Perú*. Lima: IEP
- Apoyo Consultoría (2002). *Estudio de Impacto Socioeconómico y Estrategia de Comunicación del proyecto Gran Mercado Mayorista de Lima (GMML)*. Lima: Apoyo Consultoría
- Báez, Linda (2003). *Desarrollo de mercado de servicios rurales: ¿Una nueva forma de hacer desarrollo rural? De la experiencia en Centroamérica*. Documento de Trabajo. Costa Rica: Unidad Regional de Asistencia Técnica-RUTA
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *El proyecto EXPIDER: Un laboratorio de Desarrollo Territorial Rural en ALC*. Ponencia en el Seminario sobre la Política Rural del BID. Quito 2 y 3 de junio de 2005
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). *Instrumentos innovadores para el financiamiento rural en el Cono Sur*. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID
- Banco Mundial (2004). *IV Foro Temático Regional- cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el siglo XXI*. Memorias.
- Banco Mundial (2002). *Perú: Una estrategia de desarrollo rural para la sierra del Perú*. Documento para discusión. Oficina Sub Regional para Bolivia, Ecuador y Perú
- Bossio, Juan, Javier López, Miguel Saravia y Meter Wolf (2005). *Desarrollo rural y tecnologías de información y comunicación. Experiencias en el Perú: Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima: ITDG, Minag-DGIA, PDRS-GTZ, GTZ-Gate
- Caballero, José María (2005). *Taller sobre Experiencias de Desarrollo Territorial en España y América Latina, San Fernando de Henares, Madrid, 24 al 26 Octubre 2005. Síntesis General de las Lecciones Aprendidas* (Mimeo)

- Cepes (2006). "Agro: el mercado interno luego de las negociaciones". En: La Revista Agraria N° 71 – Lima-Perú, febrero 2006
- Cepes (2000-A). "La pequeña agricultura en el Perú: ¿qué produce y qué recibe?". En: La Revista Agraria N° 22 – Lima-Perú, diciembre 2000
- Cepes (2000-B). "Desarrollo Agrario, Desarrollo Rural, Desarrollo Local". En: La Revista Agraria N° 22 – Lima-Perú, diciembre 2000
- Comisión Interministerial de Asuntos Sociales-Secretaría Técnica (2004). *Perú: Políticas para superar la pobreza*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros
- De Ferranti, David y otros (2005). *Más allá de la ciudad. La contribución del campo al desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial
- De Janvry (2005). *Toward a "new" approach to Rural Development strategies: From Integrated Rural Development (IRD) to Integral Territorial Development (ITD)*. Notes for April 15 discussion (Mimeo)
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet (2004). *Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural*. Documento preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe "Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21", Costa Rica, 19 a 21 de octubre de 2004
- De Janvry, Alain, Caridad Araujo y Elisabeth Sadoulet (2002). *El desarrollo rural con una visión territorial*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", Boca del Río, Veracruz, México, Octubre 2002, Sagarpa-IICA
- Dupleich, Mauricio (2003). *El Microleasing: Una nueva alternativa financiera para el desarrollo del pequeño agricultor rural y la microempresa*. Ponencia preparada para el Simposium Internacional "Experiencias y desafíos en microfinanzas y desarrollo rural", Quito – Ecuador, setiembre de 2003.
- Escobal, Javier y Martín Valdivia (2004). *Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*. Lima: Grade
- Escobal, Javier (2005). "¿Cuán complicado es vincularse con los mercados? El caso de los pequeños productores de papa en Huancavelica". En: *Economía y Sociedad* 55, CIES, marzo 2005
- Escobal, Javier (2003). *Disponibilidad de pago y Costos de Transacción en el mercado de servicios profesionales especializados*. Lima: Incagro (Estudio preparado para el Programa Incagro)
- Escobal, Javier, (2000). *Costos de transacción en la agricultura peruana, una primera aproximación a su medición e impacto*. Documento de Trabajo N° 30. Lima: Grade.
- Escobal, Javier, Editor (1994). *Comercialización agrícola en el Perú*. Lima: Grade-AID
- Incagro (2005). *Programa para promover la Innovación y Competitividad del Agro Peruano (Incagro). Estudio De Factibilidad Fase II*. Lima: Incagro
- Incagro (2003). *Incagro, Innovación y Competitividad para el Agro Peruano: Premia la creatividad en la generación e implementación de servicios de innovación de calidad, que sustentan la competitividad de los pequeños productores agrarios*. Lima: Incagro
- Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza-MCLCP (2006). *Cinco años concertando para un futuro sin pobreza. Balance y Propuestas*. Ponencia central de la Reunión Anual e Inauguración del VIII Encuentro Nacional, Lima, 27 de enero de 2006

- Ministerio de Agricultura-Minag / proyecto Proapa-GTZ/Cepes (2002). *La economía campesina en la última década*. Lima: OGPA-Minag / proyecto Proapa-GTZ/Cepes
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo-Mincetur (2003). *Perú: Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013. Bases Estratégicas. Exportaciones: Motor del Desarrollo*. Lima: Mincetur
- O'Brien, Tim y Alejandra Díaz (2004). *Mejorando la competitividad y el acceso a los mercados de exportaciones agrícolas por medio del desarrollo y aplicación de normas de inocuidad y calidad: El ejemplo del espárrago peruano*. Lima: IICA
- proyecto Desarrollo del corredor Puno-Cusco. Equipo de gerencia del proyecto (2003). *La estrategia de focalización y su trade-off con la eficacia en un proyecto de promoción de negocios rurales: el caso del proyecto Desarrollo del corredor Puno- Cusco*.
- Rivas, Gonzalo (2004). *Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el "convidado de piedra" del sistema financiero chileno*. Santiago de Chile: Cepal
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegú (2003). *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP
- Schejtman, Alexander (1995). *Agroindustria y pequeña agricultura: alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación*. Seminario nacional sobre Agroindustria y pequeña agricultura. Cepal, FAO, GTZ.
- Tello, Mario (2005). "¿Es necesaria la firma del TLC Perú-Estados Unidos?". En: *Economía y Sociedad* 58, CIES, diciembre 2005
- Trivelli, Carolina; Milton Von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo (2000). *Desafíos del Desarrollo Rural en el Perú*. Lima: CIES
- Trivelli, Carolina y Johanna Yancari (2006). *Vulnerabilidad en los Pequeños Agricultores Comerciales*. Lima: IEP (Mimeo)
- Trivelli, Carolina (2005-A). "Estrategias y políticas de desarrollo rural". En: *Economía y Sociedad* 57, CIES, setiembre 2005
- Trivelli, Carolina (2005-B). *Situación y desempeño reciente de las finanzas rurales*. Lima: IEP (Mimeo)
- Valdivia, Martín y Víctor Ágreda (1994). "El sistema de comercialización de frutas: los casos del limón, el maracuyá y el mango en el Norte del Perú". En *Comercialización agrícola en el Perú*. Javier Escobal, Editor. Lima: Grade-AID
- Zegarra, Eduardo (2006). *De la "sierra exportadora" a la sierra emprendedora*. Artículo publicado en el diario "La República" el 19 de enero de 2006
- Zegarra, Eduardo (2005). *La firma del TLC con Estados Unidos y la Agricultura Peruana*. Lima: Grade (Mimeo)
- Zegarra, Eduardo (2004). *Identificación, Estimación y Caracterización de la Población Objetivo del proyecto Incagro*. Lima: Incagro (estudio preparado para el Programa Incagro)

Entrevistas

Carolina Trivelli, IEP
Javier Escobal, Grade
Carlos Monge, Consultor-Propuesta Ciudadana
Hugo Fano, Incagro
Hugo Wiener, Incagro