



Foto CIES

Se propone la expansión de los caminos, telecomunicaciones y electrificación.

Existen dos factores cruciales que justifican la necesidad de una estrategia de desarrollo rural en el país. Primero, el existente atraso secular que registra el nivel de vida en estas áreas y que ocasiona gran parte de la desigualdad en el país. Segundo, la enorme diferencia que distingue el perfil de la población rural y el de la población urbana.

En el presente documento se utiliza una definición amplia de lo rural, más amplia de lo que comúnmente se usa en censos<sup>2</sup>. Ello es necesario pues el desarrollo de la vida rural está bastante vinculado a la vida urbana. El motor principal de lo rural está, pues, en la creciente interacción y conectividad entre la vida rural y urbana, en particular con las urbes aledañas. Una consecuencia de esta definición más amplia es que evita centrarse en un concepto de ruralidad estrechamente relacionado con pobreza extrema. Así, en términos de focalización, se logra crear una población

rural más diferenciada internamente, con diferentes niveles de carencias. De acuerdo con esta definición amplia, tenemos las siguientes cifras.

El concepto de desarrollo es ampliado más allá del objetivo tradicional de crecimiento económico, buscando incluir aspectos sociales, ambientales, ecológicos y de género. No obstante, el tema principal de esta propuesta es el objetivo de desarrollo económico, incluyendo el papel vital de capital social, la asociatividad y de la gobernanza local.

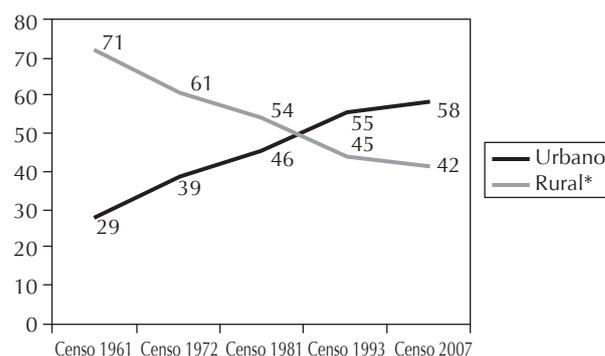
## Diagnóstico

El atraso y olvido de las zonas rurales de nuestro país, obstáculos para el desarrollo, si bien tienen un origen político, actualmente se identifican más con la geografía y con los déficits de infraestructura, capital humano y organización.

En primer lugar, basta notar la evidente preeminencia que ha tenido la región costera en acaparar los fondos y recursos públicos a lo largo de la historia, lo cual ha dejado un notorio déficit de infraestructura en la Sierra y Selva; en particular, escasez de infraestructura en comunicación, energía, educación, así como poca experiencia de autogobierno. Todo ello impide el aprovechamiento de las oportu-

### Gráfico 1

Evolución de la Población Urbana y Rural  
Definición Amplia 1961-2007



1/ El presente artículo está basado en el documento «Políticas de Desarrollo Rural», realizado por los autores en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>

2/ De acuerdo con la definición del INEI, la población rural nacional es de 24.1%. Aquí se define como población rural a los centros poblados con hasta 20 mil habitantes, con lo cual se alcanza al 41.5% de la población nacional.

*«El atraso y olvido de las zonas rurales de nuestro país, obstáculos para el desarrollo, si bien tienen un origen político, actualmente se identifican más con la geografía y con los déficits de infraestructura, capital humano y organización».*

nidades abiertas por la expansión del comercio, las innovaciones tecnológicas y el crecimiento de los mercados urbanos.

En segundo lugar, otro factor rezagado es el daño producido por la desnutrición, tanto por la pobreza y poca capacidad para adquirir alimentos, como por los bajos niveles de higiene y de instrucción. Ello se complica más ante la existencia de la barrera de una geografía agreste y extremadamente hostil, que crea un permanente sobre costo al movimiento de personas y mercaderías.

Por último, tenemos el problema de la ausencia del Estado, que si bien ha aumentado su presencia a raíz de la descentralización, aún adolece de poca experiencia en gobierno regional y local. Todo ello se agrava ante la limitada capacidad del Estado para afrontar las necesidades específicas de cada territorio, y ante la dispersión de la autoridad en los cuatro niveles existentes de gobierno: nacional, regional, provincial y distrital.

### **Propuesta de política**

El punto de partida para una estrategia debe ser el reconocimiento del incipiente proceso de desarrollo en las áreas rurales. Luego es necesario:

1. La gradual urbanización, que aumenta las oportunidades de mercado y de empleo para el residente rural
2. La expansión de los caminos, telecomunicaciones y electrificación
3. El aumento sustancial en el gasto público, y la actividad de programas de intervención directa que contribuyen a mejoras tecnológicas y empresariales a nivel de pequeños agricultores

Consideramos que la estrategia futura debe consistir, en su mayoría, en la continuación y refuerzo de esos tres factores de cambio. Algunas estrategias específicas incluyen:

## **1. Reforma institucional del Estado**

Consideramos necesario adecuar la estructura institucional del Estado con el objetivo de lograr una mayor coherencia y prioridad a su esfuerzo. Proponemos, en primer lugar, crear una instancia central dentro de la PCM, el INADER (Instituto Nacional de Desarrollo Rural), dotado de un grado de independencia técnica y de una combinación de poderes de incentivo y de coerción que le permitan influir en las acciones de la diversidad de ministerios, organismos descentralizados, y gobiernos regionales y locales que intervienen en el desarrollo rural. En segundo lugar, proponemos la creación de unidades de gestión territorial (UGT's) a nivel regional, cuya misión sería la de imponer coherencia a esas acciones dentro de cada región.

## **2. Programas de apoyo directo**

### **Un nuevo consenso**

Desde los años noventa, los programas de apoyo directo se han caracterizado por su diversidad, falta de patrón común, y cobertura incompleta y no sostenida. No obstante, la metodología de intervención aplicada en la mayoría de los programas ha evolucionado hacia un modelo común, y se ha creado un alto grado de consenso en favor del llamado "modelo de

*«El punto de partida para una estrategia debe ser el reconocimiento del incipiente proceso de desarrollo en las áreas rurales».*



*Muchos productores requieren, ante todo, una intervención capacitadora y proselitista dirigida a la introducción de prácticas elementales de cultivo, de manejo de ganado y de "manejo saludable" del hogar.*

Foto CIES

*«se ha migrado desde una visión sectorial agropecuaria, a una visión integral que contempla otras actividades, como la turística, la artesanal y la pequeña manufactura».*

demanda” como diseño óptimo para el apoyo directo. Desde el tradicional extensionismo agrario, se ha pasado a mecanismos de intervención que tienen en cuenta demandas específicas y dan protagonismo a la población rural. Asimismo, se ha migrado desde una visión sectorial agropecuaria, a una visión integral que contempla otras actividades, como la turística, la artesanal y la pequeña manufactura. Al mismo tiempo, ha cobrado fuerza el enfoque territorial, el enfoque de activos, el enfoque de ciudadanía y el enfoque de mercado, tal como se señala en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en el año 2004. Todos estos enfoques han sido ensayados y validados en diversos proyectos, la mayoría de los cuales han sido pilotos evaluados y de los que se dispone informes de evaluación y sistematización<sup>3</sup>.

### Mínima articulación y mayor articulación

En líneas generales, se puede afirmar que, desde el punto de vista de la población a la que van dirigidos los programas, estos pueden ser clasificados en dos grandes categorías, según el grado de articulación con el mercado de los pobladores. Si bien la diferencia no es absoluta –hasta el productor más aislado y de tecnología primitiva recurre al intercambio–, la prioridad para la intervención sí difiere. Muchos productores requieren, ante todo, una intervención capacitadora y proselitista dirigida a la introducción de prácticas elementales de cultivo, de manejo de ganado y de “manejo saludable” del hogar. Otros ya tienen un pie en los mercados más distantes, más monetizados, y más exigentes en cuanto a requisitos formales, y su necesidad prioritaria es más bien un apoyo técnico, organizativo y financiero para reducir costos, penetrar mercados y obtener acceso a conocimientos especializados y a los recursos necesarios para ser competitivos. Ambos tipos de productor existen en la mayoría de las comunidades y de las áreas geográficas, por lo

que los programas de intervención no deberían estar segmentados geográficamente, sino más disponibles en todo el territorio.

Proponemos entonces la existencia de dos modalidades de intervención, dirigidas una al *productor de mínima articulación* y la otra al *productor de mayor articulación*. Para cada uno existiría uno o más programas con el personal, la organización y las modalidades operativas apropiadas para las necesidades particulares de su “clientela” respectiva. Cabe enfatizar que en ambos casos el modelo preferido descansa en la tercerización de la actividad capacitadora y de asistencia técnica, incluyendo a muchas organizaciones existentes de la sociedad civil y también al mercado de profesionales y capacitadores individuales.

### 3. Infraestructura

El déficit de infraestructura en las áreas rurales es enorme, e incluye caminos, electrificación, agua para riego, agua potable y saneamiento para los hogares. En todos estos rubros, la construcción de infraestructura rural se ha multiplicado durante los últimos 10 años, financiados por el incremento del presupuesto nacional, pero también por una reasignación de

*«Consideramos necesario adecuar la estructura institucional del Estado con el objetivo de lograr una mayor coherencia y prioridad a su esfuerzo».*



Paralelamente, la creciente escasez de agua en el país exige una acción más proactiva para el mejor aprovechamiento del agua en áreas urbanas y en la agricultura de la costa.

3/ El esfuerzo más consistente de sistematización de proyectos y programas de desarrollo rural, aún en vías de culminación, ha sido hecho por la ST-CIAS, del cual se tiene solamente una presentación preliminar.



El sistema actual de provisión privada de telefonía viene dando excelentes resultados, pero existe un atraso en cuanto a internet.

ese presupuesto a favor de los gobiernos regionales y locales. No obstante, el déficit sigue siendo muy grande. Creemos que la continua expansión de la infraestructura es un elemento crítico para el futuro del desarrollo rural. En esta sección se consideran las opciones y posibilidades para cada categoría de infraestructura. Las conclusiones específicas referentes a cada tipo de infraestructura son las siguientes:

## Vial

En la gestión de la vialidad rural intervienen el Gobierno Central, los regionales, los locales y algunos actores privados, como empresas mineras y comunidades, quienes se reparten las tareas de decisiones de construcción, financiamiento, ejecución de la obra y mantenimiento posterior. A pesar de esa complejidad, consideramos que el sistema actual es eficaz y debe mantenerse, y que el alto nivel de gasto anual del país en vialidad rural también debe mantenerse, como porcentaje del gasto público total. El programa Provías nacional, junto con los Provías descentralizados, juegan un papel central para lograr esa eficacia, a través de la planificación, la innovación en métodos, la fijación de estándares y la apertura a la participación local.

## Riego

La expansión del riego a través de un mejor aprovechamiento de fuentes, y la tecnificación del riego, en

*«Muchos productores requieren, ante todo, una intervención capacitadora y proselitista dirigida a la introducción de prácticas elementales de cultivo, de manejo de ganado y de “manejo saludable” del hogar».*

especial en la sierra, deben volverse objetivos de la más alta prioridad, y recibir la más alta prioridad en los programas de apoyo financiero y de capacitación para los productores, tanto los de mínima articulación como los de mayor articulación. Paralelamente, la creciente escasez de agua en el país exige una acción más proactiva para el mejor aprovechamiento del agua en áreas urbanas y en la agricultura de la costa. El reemplazo del cultivo del arroz, por ejemplo, haría posible multiplicar la siembra y el empleo en otros cultivos.

## Electrificación

Para alentar el aprendizaje en el uso de la electricidad para fines productivos, recomendamos la creación de un subsidio al consumo mínimo en áreas rurales.

## Agua y saneamiento

La solución del fuerte atraso en la provisión de agua potable y saneamiento en las áreas rurales exige un nivel de gasto sustancialmente mayor al actual, así como la aplicación de nuevas modalidades de administración colectiva.

## Telecomunicaciones

El sistema actual de provisión privada de telefonía viene dando excelentes resultados, pero existe un atraso en cuanto a internet, déficit que podría ser cubierto en parte aprovechando el FITEL para ese objetivo, además o en vez de la telefonía fija.