

SEPIA XXI

# MESA ESPECIAL

Competitividad y  
Desarrollo Humano en  
el Sector Agropecuario

Francisco Santa Cruz  
Raúl Lizárraga  
Guillermo Rebosio



**PERÚ: EL PROBLEMA AGROPECUARIO EN DEBATE  
SEPIA XI**

**MESA ESPECIAL  
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO HUMANO  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

Francisco Santa Cruz  
Raúl Lizárraga  
Guillermo Rebosio

**MESA ESPECIAL  
COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO HUMANO EN EL SECTOR  
AGROPECUARIO  
SEPIA XI, 2005**

Seminario Permanente de Investigación Agraria  
Jr. León de la Fuente 110, Lima 17. Perú  
E-mail: [sepia@sepia.org.pe](mailto:sepia@sepia.org.pe)  
Web: [www.sepia.org.pe](http://www.sepia.org.pe)

Hecho el depósito legal: 2005-8619  
ISBN: 9972-612-21-X

Primera Edición: Enero 2006.  
Tiraje: 700 ejemplares.

Edición y distribución:  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD – Perú  
Av. Benavides 786. Lima 18. Perú.  
[INDH-redperu@pnud.org.pe](mailto:INDH-redperu@pnud.org.pe)  
[www.pnud.org.pe](http://www.pnud.org.pe)

Impresión:  
Imprenta San Miguel S.R.L.  
Esperanza 394, Lima 18. Perú

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso del Seminario Permanente de Investigación Agraria.

*El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) agradece a OXFAM-GB, por el apoyo brindado para la contratación de dos consultores, cuyas ponencias fueron presentadas en la Mesa Especial del SEPIA XI «Competitividad y Desarrollo Humano en el Sector Agropecuario»; así como para la edición y publicación del presente documento.*

*Esta colaboración se instala en el marco del Acuerdo de Cooperación para promover los derechos ciudadanos y el enfoque del Desarrollo Humano en el Perú, suscrito entre el PNUD y OXFAM-GB en agosto del 2004.*



# Índice

<b>Presentación</b> _____	5
<b>Introducción</b> _____	7
<b>Competitividad en el sector agropecuario. Una visión integradora</b> _____	9
Francisco Santa Cruz Castello.	
<b>Economía campesina y competitividad. Viejos mitos, nuevas oportunidades</b> _____	73
Raúl Lizárraga Bobbio.	
<b>Tratado de Libre Comercio Andino (TLC). Restricciones a las políticas de Desarrollo Humano en el Sector Agrario</b> _____	97
Guillermo Rebosio Arana.	
<b>Referencia sobre los autores</b> _____	122





# Presentación

Como cada dos años, el Seminario Permanente de Investigación Agraria -SEPIA- se reunió, esta vez en Trujillo, para pasar revista y discutir los avances en la investigación sobre temas agrarios, centrados esta vez en los efectos de la globalización en la agricultura peruana, la diversidad cultural y el cambio técnico. La Universidad Nacional de Trujillo fue la anfitriona de esta reunión que congregó a más de cien personas, entre académicos, investigadores y estudiantes tanto de Lima como de otras provincias del país.

Siguiendo una ya establecida tradición en las reuniones bianuales del SEPIA, mediante la cual se incluyen temas de discusión que constituyen una preocupación específica de instituciones cercanas al SEPIA, este año se discutió varios temas relacionados con los problemas de la competitividad y el desarrollo humano en la agricultura. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD Perú- tuvo la iniciativa de colaborar con SEPIA en este esfuerzo y expandir así el área de discusión sobre los retos y oportunidades para lograr el desarrollo humano, es decir, aquel que aumente las capacidades y potencialidades de las personas para elevar su bienestar.

La pregunta que motivó esta Mesa Especial buscó reflexionar sobre cómo la competitividad puede generar desarrollo humano a través de la agricultura. El trabajo de Francisco Santa Cruz desarrolla el tema ejemplarmente. Uno de los principales aportes de Santa Cruz consiste en basar el análisis en las desigualdades territoriales y cómo ello potencia, o no, el desarrollo humano posible e inclusivo que las exigencias de la competitividad permiten. Junto a ello, el autor hace hincapié en las necesidades de innovaciones institucionales en el sector público agrario, orientadas a mejorar los mecanismos de coordinación para facilitar un desarrollo inclusivo.

Desde la visión territorial del desarrollo humano y la competitividad que nos da Santa Cruz, Raúl Lizárraga, por su parte, se concentra en diferenciar el contenido de las economías campesinas frente a otros segmentos sociales y productivos del sector. Luego de ilustrarnos sobre situaciones extremas de exclusión, junto a experiencias exitosas de inclusión, como sería la de turismo vivencial en Taquile, Lizárraga discute

sobre la necesidad de estudiar y diseñar políticas públicas para el desarrollo que reconozcan la pluralidad de las economías campesinas, bajo el principio «a realidades distintas, políticas distintas». Lizárraga nos deja con preocupaciones, como el impacto del posible Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que son desarrolladas luego por Guillermo Rebosio, enfocado en las restricciones al desarrollo humano que pueden implicar. Particularmente en la agricultura, y coincidiendo con Santa Cruz, Rebosio enfatiza sobre las necesidades de innovación institucional en el sector público agrario. Un elemento importante que introduce es el rol de la educación y sus efectos en la innovación aplicada a procesos productivos.

SEPIA se enorgullece de presentar estos trabajos que contribuirán a una mejor reflexión sobre las potencialidades y dificultades para lograr el desarrollo humano en la agricultura peruana y agradece al PNUD por la colaboración en este esfuerzo de elevar el nivel de la discusión sobre las políticas agrarias y de desarrollo rural en el país.

**Roxana Barrantes**  
**Presidenta del Consejo Directivo del SEPIA**

# Introducción

Los estudios sobre el sector agropecuario han brindado importantes contribuciones para comprender el rol general del sector en la economía nacional. Ellos han puesto énfasis en las estructuras productivas por tipo de cultivo o crianza, en su aporte al Producto Interno Bruto o al empleo que generan. Sin embargo, quizá sea pertinente también estimular la realización de nuevos trabajos referidos al desempeño de las instituciones y personas que participan en los procesos de desarrollo, a las diversas formas como funcionan los emprendimientos productivos en los distintos espacios territoriales, o al comportamiento de los entornos extranacionales que condicionan, algunas veces a favor y otros en contra, el desenvolvimiento del sector.

El manejo articulador de todas estas vertientes permite entender con mayor solidez la compleja y diversa realidad del sector en su contexto nacional e internacional y, por lo tanto, facilitan la determinación de políticas adecuadas en cada caso. Mejor aún si se adhiere al enfoque del desarrollo humano que considera a la persona como el eje de las iniciativas dedicadas a conquistar el bienestar pleno de las personas y de las colectividades en un contexto de equidad social y económica. Este enfoque asume, además, el respeto a los derechos, el usufructo de regímenes democráticos y una sana convivencia con el ambiente. Estimo que aún enfrentados a dificultades muy grandes para traspasar los límites del subdesarrollo, el modelo o paradigma del desarrollo humano cuenta ya con un amplio consenso en los círculos intelectuales, en formuladores de políticas públicas y en organizaciones de cooperación técnica.

El PNUD – Perú ha efectuado significativos esfuerzos por relevar este enfoque a través de sus Informes sobre el Desarrollo Humano. El primer Informe se editó en el 2002 y tuvo como tema central el de las potencialidades de los recursos como pivotes para impulsar el desarrollo económico; mientras que el del 2005 tomó como tema central el de la competitividad de las cadenas empresariales. Un argumento fundamental en el tratamiento de estos Informes estriba en que el logro de producciones competitivas tanto en economías campesinas empobrecidas como en empresas agropecuarias altamente capitalizadas, particularmente en la Costa, es posible cuando se

aprovechan o fabrican comportamientos coincidentes con la predisposición a invertir, la capacidad de innovar, la empresariedad y el liderazgo para articular factores de producción. En tal entorno, los objetivos ligados a los procesos de descentralización y al desarrollo rural tienen una elevada prioridad.

De otro lado, tanto el PNUD como otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), han acompañado fundamentalmente proyectos de desarrollo focalizados en grupos sociales más deprimidos, que se asocian fuertemente con la vivencia cotidiana de los campesinos andinos y amazónicos. Esta direccionalidad explica nuestro compromiso de aportar al SEPIA XI con las ponencias contenidas en la presente publicación.

El documento contiene las ponencias de nuestros consultores Francisco Santa Cruz, Guillermo Rebosio y Raúl Lizárraga; que fueron expuestas en la Mesa Especial sobre «Competitividad y Desarrollo Humano en el Sector Agropecuario» como parte del estimulante escenario de debate que fue el SEPIA XI, efectuado en Trujillo a mediados de agosto del 2005.

Además de agradecer al SEPIA por la oportunidad que nos otorgó para participar en ese evento, me permito felicitarlo por su perseverante tarea de colocar al alcance de todos los peruanos, un abanico de propuestas estratégicas e investigaciones de tan elevada calidad.

**Jorge Chediek**  
**Representante Residente**  
**PNUD - Perú**

**COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR  
AGROPECUARIO.  
UNA VISIÓN INTEGRADORA**

*Francisco Santa Cruz Castello*



# Contenido del Capítulo

- **Introducción**
- **El enfoque del desarrollo humano y la competitividad de la agricultura peruana**
- **Factores de la competitividad agropecuaria: agricultura y territorio**
- **Competitividad agropecuaria y proceso de innovación**
- **El papel del estado, las políticas públicas y el fomento de la competitividad agropecuaria**
- **A modo de conclusiones**
- **Anexos**
  - Caso emblemático : El espárrago**
  - Caso emblemático : La papa**
- **Referencias bibliográficas**





# Introducción

¿Cómo la competitividad puede generar desarrollo humano a través de la agricultura? Este ensayo realiza una revisión de algunos procesos relevantes en el sector agropecuario, haciendo uso de los conceptos de desarrollo humano, potencialidades regionales y competitividad, contenidas en los Informes del PNUD-Perú<sup>1</sup>.

Desde 1990 el PNUD ha venido difundiendo y trabajando con el paradigma de desarrollo humano. Sostiene que el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y capacidades. (PNUD, 2002:3). Se precisa que las opciones de que disponen las personas y que deben ampliarse se refieren a «tener una larga y saludable vida, poder adquirir conocimientos, y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso» (ibid :3).

En la visión del PNUD, el desarrollo humano como concepto amplio e integral se basa en la consideración de la persona humana como fin y como medio del desarrollo. Afirma que el desarrollo humano «*debe ser de las personas* (ampliación de sus capacidades y oportunidades), *por las personas* (hecho por ellos mismos) y *para las personas* (asumiéndolas como objetivo principal)» (ibid: 2). Añade que la concepción de desarrollo humano distingue «entre la formación de capacidades humanas y la manera cómo los individuos emplean las capacidades adquiridas. La primera alude a la salud y al conocimiento; la segunda al trabajo, a la creación y al descanso». (ibid, pág. 2)<sup>2</sup>.

En relación al Perú, el Informe 2002 presenta una estimación del Índice de Desarrollo Humano, calculado a escala provincial, y señala que este índice incluye una discusión y un análisis empírico de las potencialidades en el Perú vinculadas con el desarrollo humano. El Informe contiene una importante propuesta referida a la «adopción del mayor uso de las potencialidades como el eje de atención, a partir del cual se puede generar un mayor desarrollo humano» (ibid: 6). Ésta orientación dirigida a lograr el máximo aprovechamiento de lo existente, implica modificar los enfoques predominantes, «sustituyendo la preeminencia de la demanda asistencial por la de centrarse en las propias fuerzas, con los recursos, oportunidades y articulaciones que están a disposición». (ibid: 6).

<sup>1</sup> El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002 elaborado por el PNUD, relaciona el desarrollo humano con el aprovechamiento de las potencialidades; mientras que el Informe del 2005 vincula el desarrollo humano con la búsqueda de competitividad. El Cuaderno PNUD Serie Desarrollo Humano N° 7 «Identificación de las potencialidades», proporciona conceptos e instrumentos metodológicos. Todas las publicaciones se encuentran en [www.pnud.org.pe/n\\_publicaciones.asp](http://www.pnud.org.pe/n_publicaciones.asp)

<sup>2</sup> El desarrollo humano enfocado como despliegue de capacidades, la concepción de éstas no se refiere sólo al acceso y disfrute de bienes materiales, sino fundamentalmente a la igualdad de oportunidades y al logro de una mayor libertad de las personas para optar entre distintas formas de realizarse y vivir. Tal contribución supera los enfoques reduccionistas centrados en el crecimiento económico, aporte que debemos principalmente al Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen.

El Informe del 2005 parte de las potencialidades y efectúa un conjunto de argumentos orientados al impulso de las competitividades de productos, empresas y cadenas productivas; además de presentar los Índices de Desarrollo Humano a nivel distrital.

Es bajo este marco conceptual del desarrollo humano que abordamos el tema de la competitividad. Se reconoce actualmente que la competitividad, como proceso y resultado, posee atributos de multidimensionalidad y carácter sistémico, por lo que admite enfoques diversos. Hay que añadir que estas dimensiones múltiples del fenómeno de la competitividad se profundizan al ponerse en relación con la heterogénea realidad agropecuaria del país.

A nivel nacional, las propuestas relativas al desarrollo humano han sido recogidas y aplicadas por centros de investigación y entidades académicas, así como por organismos estatales del nivel central y regional, particularmente en la formulación de planes de desarrollo concertado.

Por ello, corresponde iniciar este texto con el esfuerzo por acotar el tema que tiende a abrirse en variadas direcciones. El razonamiento que asumimos es el siguiente: dentro de los muchos factores que condicionan la competitividad, es posible concentrar la atención en aquellos que aparecen como los más cercanos y directamente relacionados con el desarrollo humano, es decir, con el despliegue sostenido de oportunidades, capacidades y derechos de las personas.

La acumulación de capacidades humanas puede ser vista como una resultante de procesos de organización, innovación y aprendizaje llevados a cabo (en un contexto de organización social y territorial) por las personas en tanto creadoras de la riqueza. La actividad innovativa comporta un doble papel: por un lado, es la fuerza motriz y el factor originario más definido de la competitividad; por otro lado, la innovación y el aprendizaje, al mismo tiempo que sustentan las ganancias de competitividad de una empresa, de una cadena productiva o de un territorio, son también, el factor catalizador de las capacidades humanas, crecientemente elevadas y complejas, que pueden desplegar los individuos organizados en sociedad.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el aprendizaje e innovación son, en realidad, un punto de desemboque de procesos más vastos que tienen que ver con la organización social de la producción y sus modalidades tecnológicas; las relaciones entre la sociedad, los productores, el sector empresarial y el sector público; la calidad de las instituciones y de las políticas públicas, etc. Todos estos procesos se encuentran a su vez condicionados por el entorno territorial en que se desenvuelven.

Finalmente, nuestro esfuerzo por acotar el tema de la competitividad nos conduce a la categoría territorio como entorno socialmente construido, que internaliza

procesos de organización, interacción público-privada, aprendizaje e innovación. Cuando estos procesos se relacionan con el sector agropecuario del país, tenemos como objeto de análisis los espacios o territorios agropecuarios diferenciados, las relaciones sector público-productores agrarios, la política agraria en escala nacional y regional, la provisión de bienes públicos directamente relacionados con el agro; y, especialmente, los procesos de organización, aprendizaje e innovación presentes en las actividades agropecuarias de los territorios identificados.

En síntesis, el presente ensayo busca centrarse en:

- a. El rescate del territorio como factor condicionante fundamental y como unidad de análisis de la competitividad agropecuaria, dentro de una visión sistémica de la competitividad en general. Los demás niveles analíticos relativos a la competitividad de la unidad productiva y de la cadena, cuando sea necesario serán tomados en cuenta como referencias, pero el enfoque se concentrará en los territorios y en su intersección con la actividad agropecuaria.
- b. Los procesos de aprendizaje, asimilación tecnológica e innovación como factores especializados que se encuentran en el origen de la competitividad auténtica, y que constituyen a la vez un canal o condición del despliegue de capacidades humanas. De este modo, se establecerá la conexión entre competitividad (innovación) y desarrollo humano (capacidades), entendiendo que dicha conexión tiene una expresión particular en el caso de la agricultura donde la innovación y las capacidades están fuertemente condicionadas por el entorno.
- c. El papel del Estado y de las políticas públicas para facilitar que los esfuerzos de innovación, territorialmente condicionados, se traduzcan en ganancias de competitividad con un carácter fundamentalmente inclusivo, es decir, abarquen a la diversidad de productores, tipos de agricultura y territorios con que cuenta el país. De ese modo, dichas mejoras de competitividad podrán constituirse en mecanismos de acceso a mejores niveles de ingresos, empleo y condiciones de vida del conjunto de pobladores rurales peruanos. El ensayo pone énfasis en la necesidad de innovaciones institucionales en el sector público agrario (y en otras áreas clave del gobierno a nivel nacional y regional) como instrumento que contribuya a la conexión deseada entre competitividad y desarrollo humano a través de la agricultura en el Perú.

## II. EL ENFOQUE DEL DESARROLLO HUMANO Y LA COMPETITIVIDAD DE LA AGRICULTURA PERUANA<sup>3</sup>

Son evidentes las dificultades para abordar el tema de la competitividad en la agricultura de nuestro país. La megadiversidad biológica, la heterogeneidad geográfica y ecológica muy pronunciada, la presencia de productores agropecuarios con características muy diferenciadas en cuanto a tecnología, productividad, articulación de mercados, racionalidad económica y social, son factores que hacen de la competitividad agropecuaria en nuestro país un tema complejo.

En estas condiciones, el tema puede inclusive parecer una abusiva generalización<sup>4</sup>. Más apropiado sería hablar de las competitividades de las diversas agriculturas del Perú. Pero dado que el propósito principal es conectar la competitividad con el desarrollo humano, y examinar el papel de la agricultura en esa conexión, ello nos brinda pistas para intentar una acotación de tan vasto asunto.

El papel de eslabón conector de la agricultura frente a la competitividad y el desarrollo humano, puede apreciarse mejor si por el lado de la competitividad, identificamos a la innovación como el factor decisivo; y si por el lado del desarrollo humano, enfatizamos que se trata de desplegar capacidades y derechos de las personas. En este marco, el espacio específico de promoción del desarrollo humano tiene que ver con las personas directamente vinculadas con el agro, es decir, con los productores agrarios (que en el medio rural son también productores afincados en otras actividades: comercio, artesanía, ecoturismo etc.). Se trata entonces de favorecer la conversión de las actividades rurales, en especial la agricultura, en generadoras de derechos (ingresos suficientes, empleo productivo y adecuado), y desplegar las capacidades de optar en libertad por formas de apropiación y uso de los bienes, estilos de vida, relaciones y metas personales. Hay que recordar, que según los teóricos del desarrollo humano, el hambre, la desnutrición, la exclusión, la imposibilidad de participar, la discriminación, etc., son las más grandes restricciones al desarrollo y el mayor impedimento para el ejercicio de la libertad (Sen, 2000).

No hay forma de establecer una conexión directa y mecánica entre innovación y desarrollo humano. Sin embargo, cabe poner el acento en el proceso innovativo como promotor del rescate, la profundización y la generación de nuevos conocimientos por parte de los productores rurales. Si para ello se construye la institucionalidad y el marco de interacción social apropiado, se estará estableciendo, al mismo tiempo, un terreno propicio para la afirmación individual, la valoración

<sup>3</sup> Usualmente los estudios relativos a la competitividad se concentran en el análisis de los llamados «sobre costos» generales y específicos que afectan a las actividades económicas. Tales sobre costos pueden ser de carácter financiero, tributario, laboral, de seguridad o provenir de fallas en los mercados. (Ver Aznarán, 2003). Pueden también derivarse de las condiciones del comercio exterior (aranceles altos a los insumos utilizados, barreras en los mercados de destino), tema que hoy reviste enorme actualidad en el contexto de las negociaciones del TLC con los Estados Unidos. Asimismo los sobre costos pueden relacionarse con déficit en infraestructura o con ineficiencias en el sistema logístico. El presente texto, sin desconocer la importancia crucial de esos temas, orienta su enfoque a la relación entre competitividad y desarrollo humano, por lo cual enfatiza, tal como se ha señalado, los temas relativos a la innovación como actividad generadora de capacidades humanas.

<sup>4</sup> En diversas ocasiones la noción de competitividad ha concitado calificaciones críticas y sugestivas. Paul Krugman (1994) la ha llamado una «peligrosa obsesión», al referirse a los problemas asociados al desempeño de la economía norteamericana.

cultural y el reconocimiento social de los hombres y mujeres del campo. Todo ello permite aproximarse a los logros relevantes para el desarrollo humano en el mundo rural.

Otro ángulo de ésta conexión entre competitividad y desarrollo humano a través de la agricultura, es que en una sociedad rural y en una agricultura altamente heterogénea, es inevitable que la tendencia en el desempeño competitivo de algunos actores, rubros productivos y territorios agrarios, se convierta en un factor de profundización de las brechas ya existentes en el campo. Así, pasa a ser clave la cuestión de cómo dar impulso a un proceso de promoción competitiva con sentido de inclusión, y no de ensanchamiento de la actual exclusión que confronta el campo peruano. Se trata de extender y generalizar los progresos en el desempeño competitivo. «Competitividad para todos los productores agrarios» debiera ser la consigna, aún sabiendo que las distancias y brechas acumuladas a lo largo del tiempo hacen difícil concretar ese postulado. En todo caso, el sentido práctico y movilizador de aquella consigna es realizar el máximo esfuerzo por extender la frontera de la innovación, el conocimiento y los servicios al productor hasta donde sea posible.

En la línea de democratizar o hacer inclusiva la competitividad agropecuaria, debe jugar un papel a fondo la «construcción social de ventajas competitivas». Frecuentemente, se menciona este concepto, aludiendo a que el fenómeno de la competitividad no es un proceso que emana espontáneamente de una fuente o base de recursos puestos por la naturaleza. Por el contrario, implica una intervención activa, deliberada y socialmente organizada de construcción de condiciones y logro de resultados en términos de mejor calidad, mayor aprovechamiento de los atributos de los productos y más bajos costos o mayor eficiencia en la producción.

Por lo anterior, puede ser factible y útil derivar el concepto de «capacidades» y su sentido amplio de ejercicio de libertad, propio de la formulación conceptual del desarrollo humano (en el sentido empleado por Sen), en una dirección más restringida a lo estrictamente productivo. Es decir, como un libre uso de opciones productivas, de despliegue de creatividad en la producción, de experiencia plena generadora de riqueza. Ésta dimensión de las personas como creadoras de riqueza a través del trabajo productivo, como práctica libre y liberadora a la vez de las restricciones que impone la naturaleza, como acción generadora de un mundo a la medida de lo humano<sup>5</sup>, puede permitirnos ese acercamiento entre competitividad y desarrollo humano.

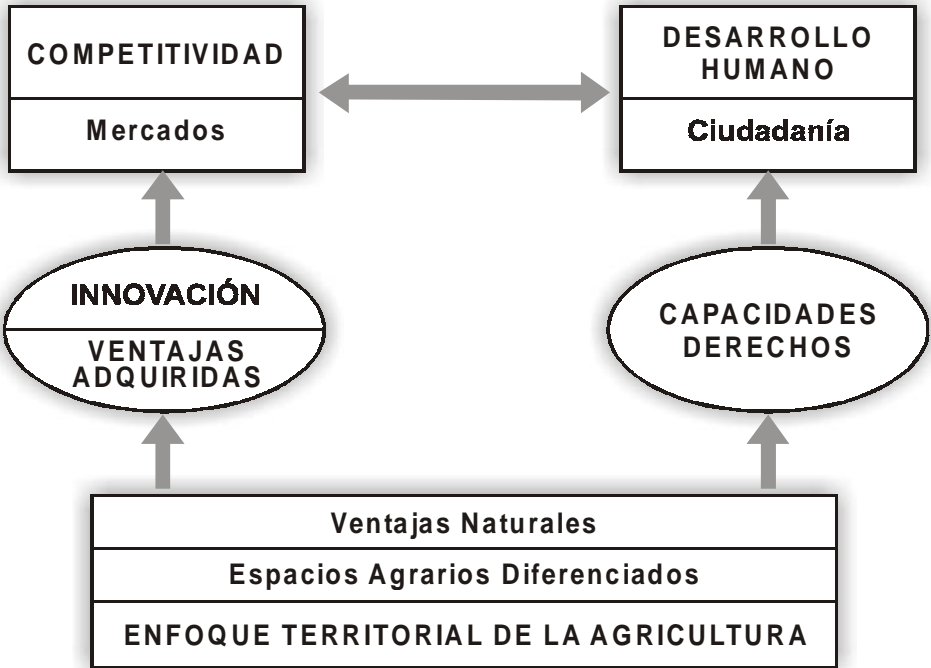
Se trata de examinar y aplicar los conceptos de capacidades en tanto productores agrarios; y también abordar sus derechos desde esa misma condición. Esto último

<sup>5</sup> La concepción del trabajo productivo, no sólo como instrumento de transformación de la naturaleza, sino también como un medio de realización de la condición humana, es una de las más importantes contribuciones de la economía política clásica a la visión del desarrollo.

incluye una valoración de su aporte al desarrollo regional y nacional, el reconocimiento de su cultura productora, de sus conocimientos ancestrales y de su contribución en la conservación genética (defensa de la biodiversidad), así como de sus necesidades de comercio justo, de acceso al mercado con igualdad de oportunidades, etc.

Una visión sintética de las relaciones entre los factores de la competitividad y los componentes del desarrollo humano, a través de la agricultura, se puede apreciar en el Diagrama 1. Se destaca allí la necesidad de partir de un enfoque territorial de la agricultura que permita elevarse desde el plano de las ventajas naturales de los espacios agrarios hacia la construcción social de ventajas, canalizadas o inducidas por la innovación. Tales ventajas competitivas buscan y obtienen su reconocimiento en el plano de los mercados. En paralelo, la actividad agropecuaria, a pesar de la diferenciación territorial que exhibe, puede ser fuente de capacidades y derechos que afirmen la ciudadanía y los objetivos de desarrollo humano de los pobladores rurales.

**Diagrama 1.**  
**CONEXIÓN ENTRE COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO HUMANO**



ELABORACION PROPIA

### III. FACTORES DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA: AGRICULTURA Y TERRITORIO

#### 3.1. Condicionantes naturales y diferenciación de los espacios agrarios en el Perú

Un primer paso en el estudio de la competitividad agropecuaria es la identificación de las múltiples y estrechas interacciones entre agricultura y territorio. No hay otro rubro de actividad productiva más territorializada que la agricultura. Los condicionantes naturales de carácter geográfico, ecológico y topográfico, constituyen el primer piso de la competitividad y del desempeño general de la agricultura.

Son dos las características naturales fundamentales que se constituyen como ventajas originarias de la agricultura peruana: la gran diversidad biológica y los factores climáticos<sup>6</sup>. La compleja geografía del Perú genera una megabiodiversidad asentada en gran variedad de pisos altitudinales, ecosistemas y climas. La presencia de 84 de las 104 zonas de vida existentes en el planeta, es la fuente de una agricultura de gran complejidad, variedad y posibilidades, según regiones y zonas naturales; pero también sometida a riesgos y condiciones de fragilidad ambiental a tener muy en cuenta. En el caso peruano, el alto grado de diferenciación y heterogeneidad territorial se manifiesta visiblemente en la realidad agropecuaria y conduce a una pronunciada diferenciación de espacios agrarios.

El primer gran factor de diferenciación territorial de la biodiversidad y del clima es la Cordillera de los Andes<sup>7</sup>. Su presencia determina la partición del territorio nacional en grandes regiones naturales (costa, sierra y amazonía), sobre las que se verifica una gran variabilidad de procesos y especies biológicas, y de atributos o características del clima en un sentido latitudinal y altitudinal. La franja costera ocupa un 12% del territorio nacional, conformada por desiertos atravesados por 53 valles con distintas características de riego; la sierra contiene tierras intermedias y altas, con un 30% del territorio del país por encima de los mil metros de altura; y la selva, abarca más del 50% del territorio con zonas tropicales altamente inundables.

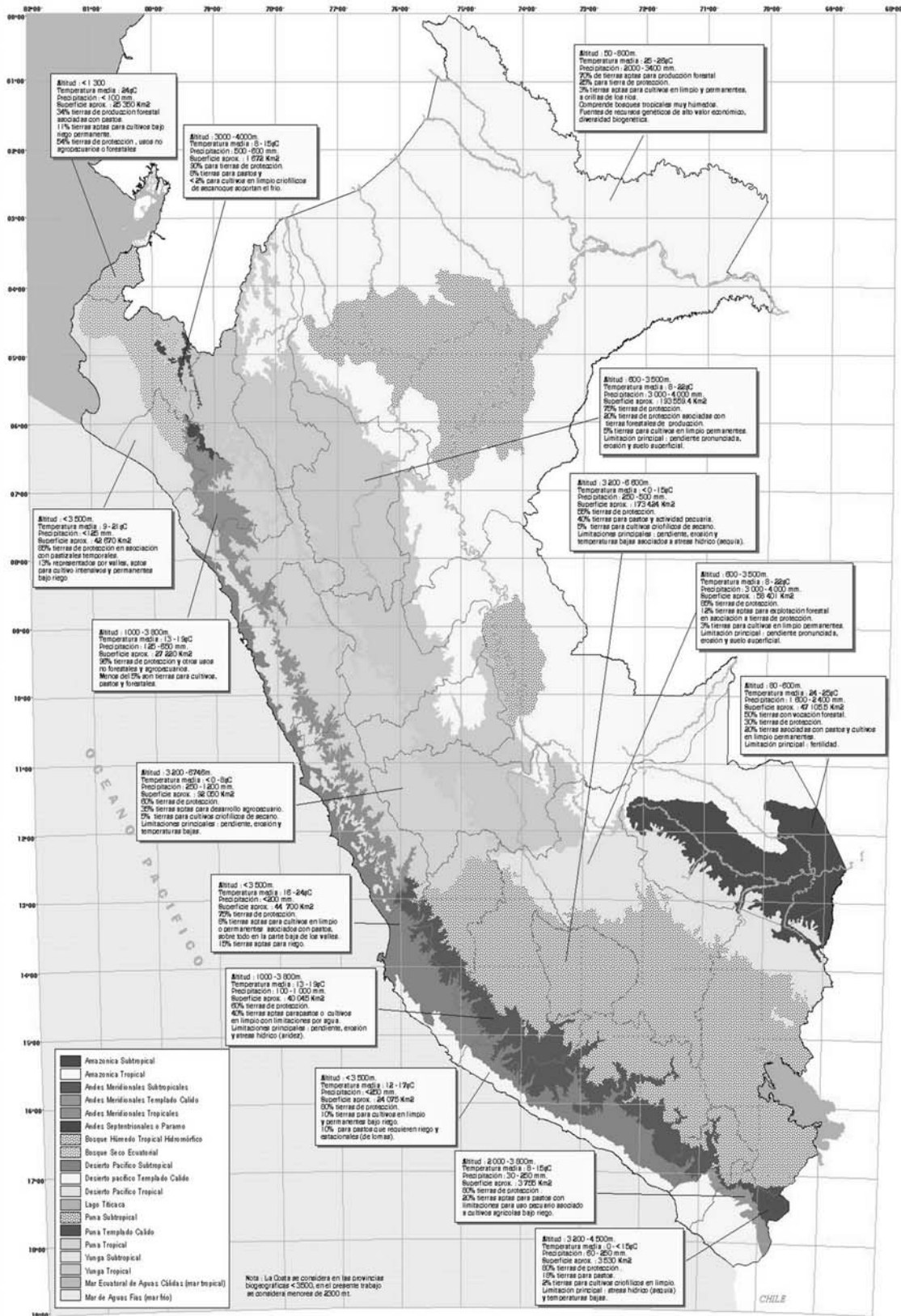
En el estudio realizado por el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (ORSTOM-INEI, 1998) se destaca, además de la morfología heterogénea entre costa, sierra y selva, otras características físicas presentes en el territorio peruano y con impacto importante en las actividades económicas y particularmente en la agricultura. Estas son: una creciente humedad de sur a norte del territorio, originada por la corriente de Humboldt (gradiente latitudinal); y una decreciente productividad

<sup>6</sup> La influencia decisiva del clima en las ventajas de la agricultura peruana, sobre todo en la región natural de la costa, debiera obligar a la realización de investigaciones y estudios de carácter integral, para la adopción de políticas de previsión, respecto del posible impacto en el país de las profundas alteraciones climáticas que se encuentran en curso en escala planetaria global.

<sup>7</sup> «Los Andes regulan casi todos los procesos biológicos y actividades humanas.....su influencia en la organización del espacio peruano es primordial» (ORSTOM-INEI, 1998:15).







**Altitud < 1 300**  
 Temperatura media: 24°C  
 Precipitación: < 100 mm  
 Superficie aprox.: 25 350 Km<sup>2</sup>  
 34% tierras de producción forestal asociadas con pastos  
 17% tierras aptas para cultivos bajo riego permanente  
 50% tierras de protección, uso no agropecuario o forestal

**Altitud 3 000-4 000m**  
 Temperatura media: 5-15°C  
 Precipitación: 100-400 mm  
 Superficie aprox.: 1 678 Km<sup>2</sup>  
 20% para tierras de protección  
 5% tierras para pastos y < 2% para cultivos en limpo proficuos de estratoses acortan el feno.

**Altitud 20-800m**  
 Temperatura media: 25-29°C  
 Precipitación: 3 000-3 600 mm  
 75% de tierras aptas para producción forestal  
 25% para tierra de protección  
 7% tierras aptas para cultivos en limpo y permanentes, a griles de los rios  
 Condiciones bioticas tropicales muy húmedas  
 Fuentes de recursos genéticos de alto valor económico, diversidad biogenética.

**Altitud 800-3 000m**  
 Temperatura media: 9-24°C  
 Precipitación: 3 000-4 000 mm  
 Superficie aprox.: 1 502 594 Km<sup>2</sup>  
 75% tierras de protección  
 24% tierras de protección asociadas con tierras forestales de producción  
 5% tierras para cultivos en limpo permanentes  
 Limitación principal: pendiente pronunciada, erosión y suelo superficial.

**Altitud 3 800-6 000m**  
 Temperatura media: < 0-12°C  
 Precipitación: 600-500 mm  
 Superficie aprox.: 173 494 Km<sup>2</sup>  
 25% tierras de protección  
 40% tierras para pastos y actividad pecuaria  
 5% tierras para cultivos orofiticos de secano  
 Limitaciones principales: pendientes, erosión y temperaturas bajas asociadas a stress hídrico (sequía).

**Altitud 800-3 000m**  
 Temperatura media: 9-24°C  
 Precipitación: 3 000-4 000 mm  
 Superficie aprox.: 1 504 011 Km<sup>2</sup>  
 82% tierras de protección  
 12% tierras aptas para explotación forestal en asociación a tierras de protección  
 2% tierras para cultivos en limpo permanentes  
 Limitación principal: pendiente pronunciada, erosión y suelo superficial.

**Altitud 800-1 600m**  
 Temperatura media: 9-24°C  
 Precipitación: 1 800-2 400 mm  
 Superficie aprox.: 47 105,9 Km<sup>2</sup>  
 50% tierras con vocación forestal  
 30% tierras de protección  
 20% tierras asociadas con pastos y cultivos en limpo permanentes  
 Limitación principal: fertilidad.

**Altitud 3 800-6 000m**  
 Temperatura media: < 0-9°C  
 Precipitación: 250-1 200 mm  
 Superficie aprox.: 94 100 Km<sup>2</sup>  
 100% tierras de protección  
 20% tierras aptas para desarrollo agropecuario  
 5% tierras para cultivos orofiticos de secano  
 Limitaciones principales: pendientes, erosión y temperaturas bajas.

**Altitud < 3 000m**  
 Temperatura media: 18-24°C  
 Precipitación: < 600 mm  
 Superficie aprox.: 44 700 Km<sup>2</sup>  
 20% tierras de protección  
 5% tierras aptas para cultivos en limpo o permanentes asociadas con pastos, acortan solo en la parte baja de los valles.  
 15% tierras aptas para riego.

**Altitud 1 000-3 000m**  
 Temperatura media: 13-19°C  
 Precipitación: 100-1 000 mm  
 Superficie aprox.: 40 045 Km<sup>2</sup>  
 62% tierras de protección  
 4% tierras aptas para pastos o cultivos en limpo con limitaciones por agua  
 Limitaciones principales: pendientes, erosión y stress hídrico (sequía).

**Altitud < 3 000m**  
 Temperatura media: 12-17°C  
 Precipitación: < 620 mm  
 Superficie aprox.: 44 075 Km<sup>2</sup>  
 62% tierras de protección  
 10% tierras para cultivos en limpo y permanentes bajo riego  
 10% para pastos que requieren riego y estacionales (de los rios).

**Altitud 2 000-3 000m**  
 Temperatura media: 9-15°C  
 Precipitación: 30-260 mm  
 Superficie aprox.: 3 702 Km<sup>2</sup>  
 60% tierras de protección  
 30% tierras aptas para pastos con limitaciones para uso pecuario asociado a cultivos agrícolas bajo riego.

**Altitud 3 800-6 000m**  
 Temperatura media: 0-11°C  
 Precipitación: 60-260 mm  
 Superficie aprox.: 3 133 Km<sup>2</sup>  
 60% tierras de protección  
 10% tierras para pastos  
 2% tierras para cultivos orofiticos en limpo  
 Limitación principal: stress hídrico (sequía) y temperaturas bajas.

- Amazónica Subtropical
- Amazónica Tropical
- Andes Meridionales Subtropicales
- Andes Meridionales Templado Cálido
- Andes Meridionales Tropicales
- Andes Septentrionales y Paramo
- Bosque Húmedo Tropical Húmedo
- Bosque Seco Ecuatorial
- Desierto Pacifico Subtropical
- Desierto Pacifico Templado Cálido
- Desierto Pacifico Tropical
- Lago Titicaca
- Puna Subtropical
- Puna Templado Cálido
- Puna Tropical
- Yunga Subtropical
- Yunga Tropical
- Mar Ecuatorial de Aguas Cálidas (mar tropical)
- Mar de Aguas Frías (mar frío)

Nota: La Oita se considera en las provincias biogeográficas < 3 000, en el presente trabajo se considera menores de 2 000 m.

ESCALA 1 : 6 000 000

FUENTE: INIAE, Cuadernillo Estadístico del País 1988

de biomasa conforme aumenta la altura y bajan las temperaturas (gradiente altitudinal).

En medio de esta extraordinaria diversidad geográfica y ambiental resalta la aguda escasez de tierras cultivables que ostenta el Perú: menos de 0.2 hectáreas, por habitante, uno de los más bajos del mundo, lo que extrema la necesidad de darle a esa reducida disponibilidad de tierras el uso más productivo posible.

La aplicación de criterios altitudinales a la segmentación longitudinal producida por los Andes ha dado lugar a la conocida clasificación del territorio nacional en ocho regiones naturales propuesta por J. Pulgar Vidal (1967). Si se hace uso de dicha clasificación, el III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), realizado en el año 94, mostraba que casi un tercio (32.1%) de las tierras agropecuarias corresponden a la región Quechua ubicada entre los 2,300 y 3,500 msnm; y que ésta más la región Suni (situada entre los 3,500 y 4,000 msnm), equivalen al 50% del total de tierras agropecuarias del país. La región Chala o costeña (de menos de 500 msnm) sólo da cuenta del 7%, mientras que la selva alta y baja incorpora el 21.7% y el 10% del total nacional de tierras agropecuarias, respectivamente. Hay entonces consideraciones espaciales para sostener que la agricultura peruana es mayoritariamente de altura.

La presencia de condiciones naturales, geográficas y ambientales muy diferenciadas para la producción agropecuaria ha planteado en el Perú diversos intentos de zonificación agroecológica dirigidas a identificar las características productivas y las ventajas de los agroecosistemas. Tapia (1990) propone un método de clasificación que distingue tres niveles: el macro, referido a factores geográficos como latitud, altitud y exposición; el meso, que considera la altitud como condicionante del clima (temperatura y precipitaciones); y el micro, relativo a las características topográficas, morfológicas y edáficas que originan microclimas causantes de las variaciones en producción y productividad agrícola.

Hay que agregar que son precisamente estas variaciones y diversidad de microclimas a lo largo del territorio, lo que le permite a la agricultura peruana utilizar en muchos cultivos el factor *contraestación*, como una clara ventaja de origen natural para penetrar en los mercados<sup>8</sup>.

La utilización de categorías latitudinales sobre las grandes regiones naturales de carácter longitudinal, permite también otra clasificación del territorio. Tal es la propuesta de FANPE (1996) bajo el nombre de «Diversidad Biológica del Perú. Zonas prioritarias para su conservación». Se realiza aquí la distinción entre zonas tropicales y subtropicales, tanto en los espacios desérticos de la costa, como en los espacios andinos y amazónicos, además de identificar otras zonas específicas (Ver mapa).

---

<sup>8</sup> Ver Paz Silva (1993).

Se concluye hasta aquí que las regiones naturales son la primera gran segmentación territorial de la agricultura, con parámetros y condiciones básicas, netamente diferenciadas respecto al tipo de suelos, extensión y densidad de tierras agropecuarias, vocación y uso mayor de suelos. Sobre esa base, la zonificación agroecológica permite identificar zonas de características naturales relativamente homogéneas para la producción agraria.

### **3.2. Los condicionantes de orden socioeconómico**

Los procesos sociales y económicos derivados de los patrones de crecimiento aplicados en las últimas décadas en el país, también han hecho su labor en la diferenciación de la competitividad de los territorios. Se produce una combinación entre factores de orden natural y los de carácter socioeconómico, y esa interacción configura los rasgos de los espacios agrarios diferenciados existentes en el territorio nacional. El alto condicionamiento de los factores geográficos, ecológicos y espaciales sobre las modalidades de uso de los recursos, la estructura de producción y las posibilidades de articulación a los mercados, se produce finalmente a través de las estructuras espaciales o regionales, en las que se ha incorporado la incidencia de los factores socioeconómicos.

Una primera consecuencia de tal combinación de factores es la posibilidad de que la dotación natural de recursos (en volumen y calidad) pueda ser afectada positiva o negativamente por acción de la tecnología. La forma cómo los cambios técnicos se alzan por encima de las limitaciones de la geografía se ilustra con claridad en el caso de la dotación de tierras correspondientes a las grandes regiones naturales del país. La costa, por ejemplo, sólo cuenta con el 7% de las tierras agropecuarias del país pero esta desventaja cuantitativa frente a la sierra y la selva, se reduce e incluso contrarresta cuando se considera el recurso tierra con mayor incorporación tecnológica: la costa pasa a poseer el 16% de las tierras agrícolas (más que duplica su participación) y el 42% de las tierras de riego (la sextuplica).

Se comprueba así que la calidad de algunos recursos y sus atributos competitivos responden más intensamente al entorno socioeconómico y tecnológico, que a las restricciones que por su lado impone la naturaleza. La competitividad reconoce su base territorial, pero aquí el territorio ha superado la esfera puramente natural y se muestra como el entramado donde priman las dimensiones económicas y tecnológicas construidas por la propia sociedad.

Cierto es también que, en otros casos, el factor natural resiste y termina inclusive restringiendo las posibilidades técnicas. En la sierra y selva, por ejemplo, la fragilidad de muchos agroecosistemas no soporta el tránsito a una agricultura intensiva. El

cambio tecnológico revela sus límites y en esta situación se evidencia la necesidad de adecuar las técnicas a los marcos impuestos por el equilibrio ambiental y la conservación de los recursos naturales.

En los estudios sobre la agricultura peruana puede rastrearse una reiterada mención a la incidencia de los factores regionales sobre la situación y desempeño del agro. Hopkins y Barrantes (1987), examinando la situación de las economías campesinas de la sierra muestran, que si se comparan provincias con distintas condiciones naturales (altitud) y distancias heterogéneas para acceder a mercados urbanos, el contexto natural y regional tiene mayor influencia que el tamaño para decidir la estructura de cultivos.

En la misma línea Gonzáles de Olarte y Kervyn (1987:77) anotan que para entender la dinámica del cambio técnico en las comunidades campesinas, es necesario analizar el tema a nivel microregional o regional, pues «es la evolución económica regional la que determina en gran parte las transformaciones que ocurren en las comunidades, antes que factores endógenos al campesinado». Más adelante, precisan que mientras la geografía y ecología de la sierra ponen límites a la adopción de nuevas técnicas, la economía regional y su dinámica estimulan el cambio técnico en la agricultura.

En los noventa, la disponibilidad de información con cobertura nacional y desagregada hasta el nivel de distritos<sup>9</sup>, permitió la elaboración de estudios con un tratamiento más detallado de la dimensión regional y su influencia sobre el agro. ORSTOM-INEI (1998:52-60) sostiene que la agricultura peruana se encuentra sometida a una estructura espacial, caracterizada fundamentalmente por una cuatripartición del espacio de oeste a este, en costa, sierra, ceja de selva y selva, cuya expresión es la existencia de «paisajes agrícolas identificados: la franja costeña, valles importantes de sierra y colonizaciones de selva, donde predominan los cultivos; la sierra central y sur con altas punas con pastos, y la sierra norte y ceja de selva con una mayor presencia de bosques».

### **3.3. Dinámicas agrarias a nivel departamental: algunos indicadores**

Los condicionantes regionales de la competitividad agropecuaria, y la diferenciación que introducen en términos de cambios técnicos y productividades a nivel de valles, microrregiones y espacios mayores, tienen relación estrecha con la dinámica sectorial y económica observada en estos mismos espacios. A nivel teórico se asume que el comportamiento productivo de un sector de actividad no puede disociarse del desempeño general en términos de niveles y sostenibilidad del crecimiento.

<sup>9</sup> Producido por el III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO).

Una atmósfera dinámica, con crecimiento alto y sostenible, no solo tiene mejoras de productividad a nivel microeconómico (unidades productivas, empresas) y sectorial, sino que constituye a la vez un estímulo esencial para continuar elevando la productividad y la competitividad. En esto consiste, en lo fundamental, la formulación de la llamada Ley de Verdoorn<sup>10</sup>.

### 3.3.1. Crecimiento diferenciado según departamentos

Resulta útil, por lo tanto, examinar la dinámica de largo plazo de las regiones y su composición sectorial, en particular la del sector agropecuario. La información estadística disponible sobre el Producto Interno Bruto (PIB) sectorial - departamental, aún cuando puede presentar algunos sesgos y debe ser tomada con cautela<sup>11</sup>, ofrece una referencia sobre tendencias y órdenes de magnitud.

Según las cifras disponibles para el período 1995-2003<sup>12</sup>, el crecimiento del producto agropecuario a nivel de departamentos, siendo marcadamente desigual, revela una pauta identificable: los departamentos de la región amazónica norte y central (Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali) además de aquellos con zonas importantes de selva alta (Cajamarca, Huánuco) se muestran como los más dinámicos. A ellos se suman La Libertad y Tumbes en la costa. En cambio, aparecen estancados departamentos de la sierra centro y sur como Pasco, Huancavelica y Apurímac, y Madre de Dios en la selva sur. Los demás exhiben un dinamismo moderado. Es posible relacionar este desempeño expansivo de los espacios amazónicos con dos factores. Primero, el importante crecimiento de la frontera agrícola registrado por el III Censo Nacional Agropecuario de 1994. Segundo, que a diferencia de las demás regiones, los departamentos de selva no han sufrido los rigores climáticos (Fenómeno El Niño o sequías) que afectaron al país en la segunda mitad de los noventa.

Si se relaciona el crecimiento del producto agropecuario en ese mismo período (1994-2003) con la capacidad productiva agropecuaria per cápita de los departamentos alcanzada al final del período, puede aproximarse una estratificación en cuatro cuadrantes (Cuadro 1) representativos de la combinación crecimiento (flujo) y magnitud del producto agropecuario per cápita (stock).

<sup>10</sup> Esta proposición teórica originalmente fue formulada sólo en relación al sector manufacturero. Sin embargo, su sentido fundamental puede aplicarse, por lo menos parcialmente, a las actividades dinámicas de procesamiento agro exportador, teniendo en cuenta que estas actividades responden básicamente a la demanda externa, impulsan una mayor división del trabajo y especialización, y muestran un crecimiento simultáneo en la productividad y el nivel de empleo. Una referencia a la Ley de Verdoorn puede encontrarse en Kaldor (1975).

<sup>11</sup> La elaboración de las cuentas del producto bruto a nivel departamental por sectores económicos se encuentra en revisión por parte del Instituto Nacional de Estadística, al haberse detectado algunas distorsiones y sesgos. Por ello, su utilización debiera limitarse al examen de grandes tendencias, y con carácter referencial.

<sup>12</sup> Instituto Cuánto (2004).

**Cuadro 1.**  
**ESTRATIFICACIÓN DE DEPARTAMENTOS SEGÚN DINAMISMO**  
**Y PIB AGROPECUARIO PER CÁPITA**

<p><b>II</b>  <u><b>DEPARTAMENTOS DINÁMICOS</b></u>  <u><b>CON BAJO PIB AGROPECUARIO</b></u>  <b>PER CÁPITA</b>  <i>(En Avance)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Cajamarca</li> <li>-Loreto</li> <li>-Ucayali</li> <li>-Tumbes</li> <li>-Piura</li> <li>-Lambayeque</li> <li>-Ancash</li> <li>-Cusco</li> <li>-Puno</li> <li>-Ayacucho</li> </ul>	<p><b>I</b>  <u><b>DEPARTAMENTOS DINÁMICOS</b></u>  <u><b>CON ALTO PIB AGROPECUARIO</b></u>  <b>PER CÁPITA</b>  <i>(Avanzados)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amazonas</li> <li>- San Martín</li> <li>- La Libertad</li> <li>- Ica</li> <li>- Arequipa</li> <li>- Huánuco</li> <li>- Junín</li> </ul>
<p><b>III</b>  <u><b>DEPARTAMENTOS POCO DINÁMICOS</b></u>  <u><b>CON BAJO PIB AGROPECUARIO</b></u>  <b>PER CÁPITA</b>  <i>(Postergados)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Huancavelica</li> <li>- Apurímac</li> <li>- Tacna</li> <li>- Moquegua</li> <li>- Madre de Dios</li> </ul>	<p><b>IV</b>  <u><b>DEPARTAMENTOS POCO DINÁMICOS</b></u>  <u><b>CON ALTO PIB AGROPECUARIO</b></u>  <b>PER CÁPITA</b>  <i>(En Retroceso)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasco</li> </ul>

Elaboración propia.

En el Cuadrante I aparecen los departamentos «avanzados» en el sentido de que resultan favorecidos con el doble atributo de dinamismo y alta capacidad de producción agraria per cápita. Estos son los departamentos de la costa comprometidos con el auge agroexportador, y los de selva alta, cuyo potencial empieza a desplegarse. El Cuadrante II muestra a los departamentos «en avance», es decir, aquellos que partiendo de un bajo nivel de producción agropecuaria per cápita ostentan un dinamismo importante que podría permitirles mejorar sus niveles per cápita. El Cuadrante III, alberga a los departamentos «postergados», aquellos que se encuentran en la situación más desventajosa pues además de partir de bajos niveles de producción agropecuaria per cápita, no muestran el dinamismo necesario para remontar esa situación. Finalmente, en el Cuadrante IV se refiere al caso de departamentos «en retroceso» porque si bien arrancan de un nivel alto de producción per cápita, están perdiendo esa posición por su escaso o nulo dinamismo.

### 3.3.2. Especialización agropecuaria departamental

De otro lado, es relevante conocer el grado de especialización relativa agropecuaria que han ido construyendo las economías departamentales, y la evolución de este atributo en los últimos años. Un instrumento sencillo y útil para estos propósitos es el Coeficiente de Localización Sectorial (CLS)<sup>13</sup> que puede estimarse para cada uno de los departamentos. El CLS confirma la relativamente alta especialización y vocación productiva agropecuaria de los departamentos del centro sur andino (los más pobres del país), y de aquellos con fuerte presencia de zonas de selva alta. Es el caso de San Martín, por ejemplo, en el que la expansión de cultivos como arroz y maíz amarillo en los últimos años ha sido notable.

**Cuadro 2.**  
**ESPECIALIZACIÓN RELATIVA AGROPECUARIA POR DEPARTAMENTOS**

NIVEL DE ESPECIALIZACIÓN	DEPARTAMENTO	COEFICIENTE DE LOCALIZACIÓN
<b>ALTO</b>	Amazonas	3,95
	Apurímac	2,96
	Ayacucho	2,93
	Huancavelica	2,91
	San Martín	2,87
	Huánuco	2,50
<b>MEDIO</b>	Ucayali	1,89
	La Libertad	1,77
	Junín	1,64
	Cajamarca	1,62
	Cusco	1,53
	Ica	1,48
	Piura	1,38
	Tumbes	1,35
	Lambayeque	1,29
	Loreto	1,22
	Arequipa	1,18
<b>BAJO</b>	Pasco	0,94
	Moquegua	0,93
	Puno	0,91
	Ancash	0,85
	Madre de Dios	0,62
	Tacna	0,59

Fuente: Perú en Números 2003.  
Elaboración propia.

<sup>13</sup> Se define como la relación entre la participación porcentual del PIB agropecuario departamental en el correspondiente PIB total departamental, y la participación porcentual del PIB agropecuario nacional en el PIB del conjunto del país. Si el CLS del sector agropecuario de un departamento tiene un valor superior a la unidad, quiere decir que la presencia de la actividad agropecuaria en ese espacio ha adquirido una proporción superior al promedio nacional. Ello se considera como un indicador de especialización productiva en dicho sector.

En un rango intermedio de especialización se hallan los departamentos de costa (Ica, La Libertad, Lambayeque), que han experimentado la mayor modernización exportadora. Este menor nivel de especialización se explica por la mayor presencia en ellos de otras actividades, principalmente de servicios. Por último, la menor vocación relativa agropecuaria la ostentan aquellos departamentos en los que la minería (Pasco, Moquegua), o la pesca (Ancash) ocupan una posición principal en su estructura productiva.

Una comparación entre los Cuadros 1 y 2 permite constatar que los departamentos que exhiben una especialización agropecuaria de nivel intermedio, principalmente los de la costa (Cuadro 2) son los que mejor posición ostentan en términos de dinamismo y producción per cápita agropecuaria (Cuadro 1). Tal resultado se explicaría porque en estos departamentos el peso relativo de otras actividades económicas (servicios modernos principalmente) complementan la actividad agropecuaria y conforman un entorno favorable para mejoras en su productividad y competitividad. En cambio, los departamentos ubicados en posición desventajosa (Cuadrantes III y IV del Cuadro 1) son en algunos casos, los de más alta especialización agropecuaria (principalmente los del centro-sur andino) que constituyen economías regionales donde está ausente o es precario el sector servicios para brindar un soporte adecuado a la agricultura; y, en otros casos, son los departamentos en los que la especialización relativa agropecuaria es baja por la mayor presencia de la minería.

A nivel de cultivos, son también evidentes algunas tendencias a la especialización que exhiben las economías agrarias departamentales, proceso que se ha acentuado en años recientes. Nuevamente, los departamentos de la costa, especialmente en el norte, exhiben niveles de especialización más intensas, precisamente en aquellos cultivos que son objeto de exportación no tradicional (frutales). Al lado de esos nuevos cultivos, se encuentran productos tradicionales de uso industrial como la caña de azúcar con una reactivación importante, y el algodón que, en los últimos años, muestra también una cierta recuperación, sobre todo en la costa norte del país. Sin embargo, recientemente su ritmo de producción está siendo afectado por la competencia de otros países algodoneros.



**Cuadro 3.**  
**ESPECIALIZACIÓN DEPARTAMENTAL POR CULTIVOS**

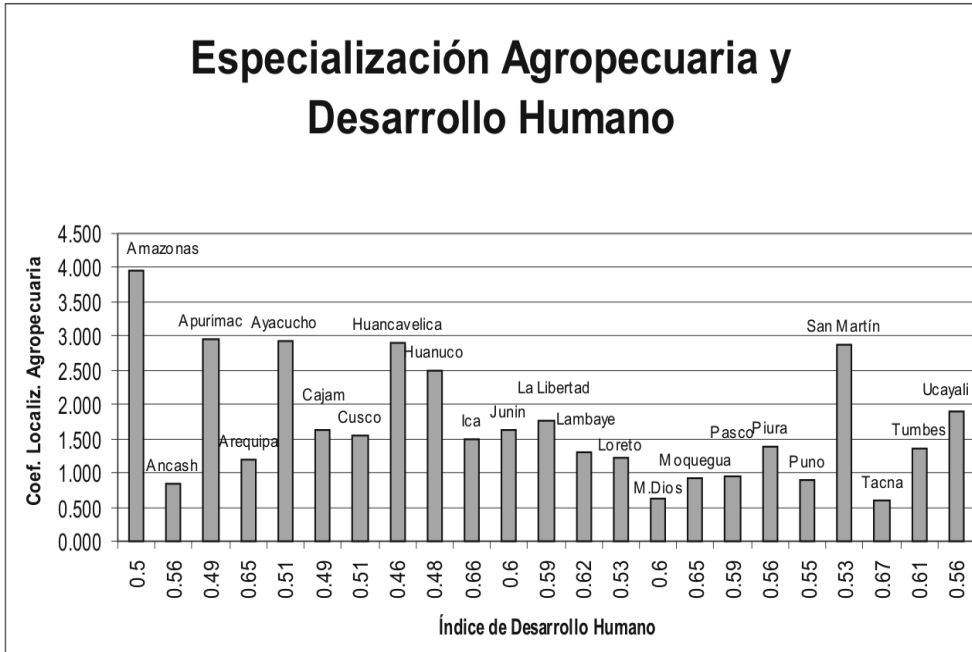
Piura	Mango	16,22	Ica	Espárrago	6,97
Tumbes	Plátano	15,60	Lambayeque	Caña azúcar	5,75
Piura	Limón	15,57	Huánuco	Papa	5,63
Arequipa	Ajo	10,19	Apurímac	Maíz amiláceo	5,62
Junín	Naranja	10,17	Huancavelica	Cebada grano	5,20
Ica	Algodón	9,93	San Martín	Papaya	4,86
Ayacucho	Cacao	9,33	La Libertad	Espárrago	4,63
Amazonas	Café	9,04	Lambayeque	Arroz cáscara	4,52
Cusco	Cacao	7,48	San Martín	Café	4,18
Ucayali	Plátano	7,13	Puno	Papa	3,52
Ica	Uva	7,02	Huancavelica	Maíz amiláceo	3,45

Fuente: Perú en Números 2003.  
Elaboración propia.

El perfil de especialización de la sierra, principalmente en los departamentos de Huánuco, Apurímac, Huancavelica, Cusco y Puno, son productos claramente dominantes e involucran principalmente a pequeños productores y economías campesinas. En cuanto a los productos de selva, se advierte una combinación de productos tradicionales (café y cacao) con otros que tienen por delante el reto de abrirse mercados y consolidar su oferta.

Una cuestión de particular relevancia tiene que ver con la relación entre la preeminencia de la agricultura en la estructura productiva de los departamentos y el grado de bienestar o desarrollo humano de sus poblaciones. El sesgo arriba mostrado, según el cual existe una correspondencia entre vocación agraria y niveles de pobreza de los departamentos, se confirma cuando se examina la asociación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y los Coeficientes de Localización Agropecuaria (CLA). La relación inversa que aparece en el Gráfico1, sugiere que en aquellos departamentos intensamente volcados a la actividad agropecuaria, no han logrado convertirse en canales que mejoren los niveles de ingreso y acceso a servicios básicos para la población, a pesar de que en algunos de esos espacios se ha verificado en estos años un incremento de inversiones en electrificación rural, saneamiento y caminos rurales.

Gráfico 1.



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. PNUD.  
Elaboración propia.

### 3.3.3. Otras diferencias interregionales

Por su parte, la información que proporciona el III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) permite apreciar con gran detalle algunas características de las economías agrarias departamentales, influidas por los elementos del entorno regional. Ciertamente es que la antigüedad del Censo ha tornado inactuales muchas de sus cifras. No obstante, se mantiene su utilidad en tanto muestra en aquellas variables de carácter más estructural la diferenciación provocada por los factores regionales. Como sabemos, la influencia regional no se reduce solo al condicionamiento ecológico, sino, que involucra un conjunto más amplio de factores y variables.

Un estudio sobre la pequeña producción agropecuaria y las economías campesinas (Santa Cruz, 2002), utilizando los datos del III CENAGRO, examina la intensidad de los condicionamientos regionales sobre la agricultura, mostrando la dispersión de algunas variables e indicadores representativos de las estructuras y dinámicas regionales.

Estas variables son, en primer lugar, la estructura de propiedad y tenencia de la tierra, y la proporción de superficie bajo riego, que traducen con mayor intensidad las diferencias entre regiones y sus efectos sobre la productividad y rendimientos. Se asocia con dichas variables el número promedio de parcelas por unidad productiva, altamente ilustrativa del grado de fragmentación que ha alcanzado la propiedad en muchas regiones del país, lo que coloca límites insuperables para la incorporación de técnicas y el aprovechamiento de elementales economías de escala. Asimismo, el estudio considera el grado en que predomina en una región la articulación al mercado o las modalidades de autoconsumo de los productores agrarios, lo que establece una línea divisoria entre las regiones. La asimilación y uso de tecnologías constituye otro rubro de acentuada diferenciación regional con impactos decisivos sobre la productividad y el desempeño competitivo. El estudio concluye que las posibilidades de la pequeña producción están dadas principalmente por la pertenencia a determinados espacios o territorios, así como a la calidad y características del entorno que allí existe.

Las magnitudes que en promedio adquieren estas variables aparecen en el Cuadro 4. Están referidas a la pequeña producción agropecuaria y demuestran que en los grandes espacios o dominios regionales (construidos por agregación) se reproducen las variaciones interregionales que venimos examinando<sup>14</sup>.

**Cuadro 4.**  
**PROMEDIOS DE VARIABLES SELECCIONADAS SEGÚN REGIONES**

Dominios Regionales	Superficie agrícola promedio (has)	Proporción menores de 0.5 ha (%)	Proporción superficie bajo riego (%)	Índice de dinamismo tecnológico (*)	Coefficiente de autoconsumo (%)	Número promedio de parcelas
Costa Norte	3,70	0,42	90,77	1,30	17,76	1,54
Costa Centro	3,16	0,78	99,41	1,55	11,86	1,39
Costa Sur	4,13	0,57	99,90	1,77	18,48	1,28
Sierra Norte	2,89	0,40	28,89	1,05	66,34	2,28
Sierra Centro	2,46	1,76	38,55	1,14	68,38	3,45
Sierra Sur	2,03	1,96	56,93	1,12	72,56	4,41
Selva Norte	4,98	0,05	9,34	1,08	38,00	1,51
Selva Centro	9,05	0,02	0,25	1,11	25,25	1,14
Selva Sur	7,29	0,05	0,55	1,03	25,82	1,27

Fuente: Cuadro 26, tomado de Santa Cruz (2002).

(\*) Índice estandarizado construido a partir de cinco variables registradas por el III CENAGRO: asistencia técnica recibida, uso de semillas mejoradas, aplicación de fertilizantes, utilización de tractores y empleo de energía mecánica y eléctrica.

<sup>14</sup> Las visibles ventajas que concentra la agricultura de la costa en lo relativo a infraestructura de riego, tecnificación y conexión con los mercados, se traducen finalmente en niveles de rentabilidad diferenciados. Un estudio del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES, 2002) estima la rentabilidad en diez valles de la costa y muestra también los costos de la infraestructura de riego y la eficiencia en el uso del agua.

### 3.4. Diversas agriculturas, distintos tipos de productores.

La heterogeneidad de espacios agrarios se expresa, a nivel de las estructuras económicas y sociales, en la coexistencia de «diversas agriculturas» y diversos tipos de productores con notorias diferencias en cuanto a dotación de recursos, productividades, tecnología, articulación a mercados y distinta racionalidad económica. Resulta evidente que una visión de la competitividad de la agricultura peruana no puede prescindir de la consideración de estas diferencias. Es precisamente la presencia de «diversas agriculturas» que conviven en suelo peruano lo que autoriza a referirse a la competitividad agraria como un fenómeno sumamente complejo y pluralmente determinado. Si bien no se cuenta con información actualizada respecto de áreas involucradas y número de productores, las cifras del III CENAGRO proporcionan una referencia que se complementa con otras estimaciones<sup>15</sup>.

**Cuadro 5.**

#### **ORDENES DE MAGNITUD DE UNA TIPOLOGÍA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS**

<b>Tipos</b>	<b>Nº de Productores</b>	<b>Criterio básico</b>	<b>Otras características</b>
I. Agricultores Empresariales (alta y mediana inversión).	55,000	- Mano de obra asalariada (permanente y eventual).	- Acceso a crédito del sistema bancario. - Riego (en parte tecnificado).
II. Pequeños agricultores mercantiles.	700,000	- Mano de obra familiar.	- Mercado: destino principal de su producción. - Riego y secano.
III. Economías campesinas.	980,000	- Mano de obra familiar. - Actividades no agrícolas.	- Autoconsumo: destino principal. - Secano.

Fuente: III CENAGRO.  
Elaboración propia

<sup>15</sup> Por ejemplo, las elaboradas por la Asociación de Empresarios Agrarios (AEA).

**Cuadro 6.**  
**SEGMENTOS DE LA AGRICULTURA PERUANA**  
**(LOS 4 "AGROS" DEL PERÚ)**

Segmento	Área (Has)	Características
Agricultura Intensiva.	45,000 (**)	- De alta inversión. - Principalmente en costa.
Agricultura Extensiva.	1'200,000	- Beneficiarios de la Reforma Agraria, ahora parceleros. - 8 productos principales.
Agricultura de Propiedad Tradicional.	800,000	- No afectados por la Reforma Agraria. - Diversos productos para el mercado interno.
Agricultura de Subsistencia.	No hay información	- Tierras marginales en costa, sierra y selva. - Comunidades campesinas y minifundistas.

Fuente: Asociación de Empresarios Agrarios (AEA).

(\*\*) Estimados recientes, muy provisionales, aproximan a 60,000 hectáreas el área actualmente involucrada en cultivos de alta inversión volcados principalmente a la agroexportación.

La correspondencia entre ambas formas de segmentar la agricultura peruana salta a la vista debido a que en el nivel superior, el tipo de agricultores empresariales es asimilable al segmento de la agricultura intensiva de alta inversión y moderna tecnología, destinada a los principales cultivos de exportación. Los pequeños agricultores mercantiles coinciden en gran medida con los segmentos de agricultura extensiva, de propiedad tradicional. Finalmente, las economías campesinas se asimilan totalmente al segmento de agricultura de subsistencia.

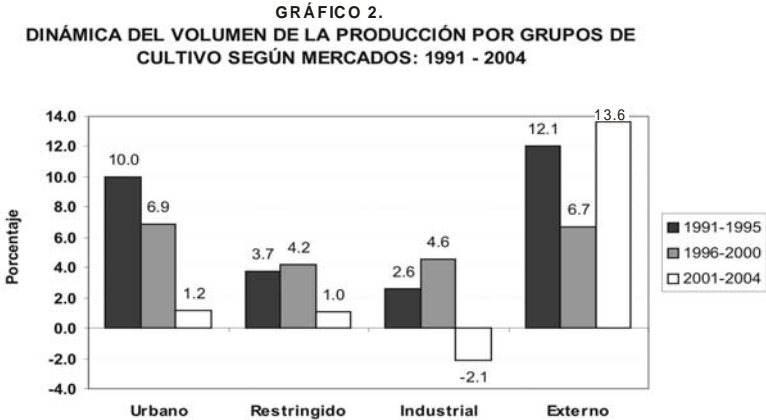
Es obvia la importancia de conocer esta distribución a nivel de regiones y departamentos. El III CENAGRO permite discriminar esta variable para cada una de las regiones naturales (costa, sierra o selva) contenidos en los departamentos del país. Estos espacios intradepartamentales acusan una acentuada diferenciación geográfica, ecológica y económico-social. De este modo, una variable clave es ver como los diversos tipos de productores se distribuye con diferenciadas tendencias: las economías campesinas constituyen una mayoría abrumadora en la sierra, empezando por Puno, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Ancash. También lo

son las comunidades nativas en Madre de Dios y en la selva de Amazonas. Por otro lado, las unidades empresariales tienen presencia relativa en zonas de la costa como La Libertad, Piura, Lambayeque, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna: entre 7 y 17%. La única zona de sierra que figura con una proporción similar de unidades empresariales es Arequipa, mientras que por el contrario, la sierra de Tacna y Ancash se encuentran muy rezagadas.

De lo señalado hasta aquí, se desprende que los departamentos de mayor especialización agropecuaria que hemos detectado (Cuadro 2), y que corresponden a la sierra centro sur del país, son en realidad espacios principalmente «especializados» en economías campesinas. En cambio, la moderada especialización que se advierte en los departamentos de costa tiene detrás el soporte de un mayor componente relativo de unidades empresariales que abren otras perspectivas al desarrollo del sector y a sus efectos sobre la equidad y el desarrollo. Las condiciones necesarias para profundizar estas perspectivas en la costa, y para revertir las tendencias de rezago de la sierra y parcialmente de la selva, tienen que ver con distintos aspectos. Uno de ellos y el más importante, vinculado con la innovación, la acumulación de conocimientos y el aprendizaje se aborda en la siguiente sección del documento.

**IV. COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA Y PROCESO DE INNOVACIÓN**

¿Qué está cambiando en la agricultura peruana? Una visión panorámica del agro nacional y de los resultados obtenidos en estos últimos años, confirma que los segmentos de la agricultura crecen a ritmos marcadamente distintos (Gráfico 2), exhiben diversos comportamientos en cuanto a cambio técnico y productividad, y enfrentan variadas condiciones de mercado.



Fuente: MINAG-DGIA.  
Elaboración: Agro Data-CEPES

En la cúspide del dinamismo productivo y agroexportador (Cuadro 7) se encuentra un conjunto de productos no tradicionales que dan señales de que algún proceso de fondo está discurriendo en determinadas zonas y valles principalmente de la costa, pero también en algunos espacios interandinos y de selva alta. ¿Cuál es el sentido preciso de estos cambios? ¿Cuán sostenibles son en el tiempo? ¿Tienen posibilidades de extenderse a otras zonas de la agricultura nacional? Estos hechos y las interrogantes que suscitan atraen la mayor atención.

**Cuadro 7.**  
**CRECIMIENTO DE LAS AGROEXPORTACIONES 2004**

Espárrago	22%
Mango	39%
Palta	21%
Páprika	125%
Alcachofas	205%
Cebollas	16%
Banano Org.	55%
Aceitunas	30%
Cacao (Manteca)	40%
Mandarinas	58%
Café	60%

Fuente: PROMPEX

La comprensión de este proceso demanda un enfoque conceptual, que aborde la profundidad y dirección de los cambios en marcha, las motivaciones y decisiones de los productores en materia de tecnología y de organización de la producción, su vinculación competitiva con los mercados, etc. En lo que sigue haremos uso de algunos conceptos relativos al proceso de innovación, su relación con las instituciones, y su posible incidencia en la actividad agropecuaria.

#### **4.1. Conocimiento, nuevos paradigmas y marco institucional**

Como fuentes de la competitividad, la generación de conocimientos, el aprendizaje y la innovación se articulan acumulativamente en un marco institucional determinado. Esta base institucional, con características y funcionamiento más o menos formalizado constituye lo que se denomina sistema nacional de innovación, que vendría a ser el nexo entre el entorno económico y social, el diseño y ejecución

de políticas y estrategias, y las orientaciones y prácticas de los actores y organizaciones involucrados en generar conocimientos útiles para la producción. Por el lado teórico, se ha argumentado con mucho énfasis sobre la importancia crucial de estos sistemas para el desarrollo sostenido y consistente de los cambios técnicos<sup>16</sup>.

El sistema nacional de innovación «está constituido fundamentalmente por el marco macroeconómico y, enseguida, por el marco institucional en que funciona la sociedad. Estos son los marcos que condicionan...la formación de competencias que, ejercidas por la sociedad... dan lugar a desempeños y, a través de ellos, a logros o fracasos en relación con los objetivos sociales» (Vega-Centeno, 2003:101).

Para actuar eficazmente en el fomento a la innovación y progreso técnico, es conveniente que estos sistemas funcionen y se organicen como una red que incorpora a diversas instituciones y actores, bajo modalidades flexibles y adecuadas a las condiciones específicas de un país o una sociedad. La articulación con el sector empresarial y los productores, para estimular y canalizar sus iniciativas es una cuestión absolutamente esencial.

Este es un enfoque de capacidades-desempeños (Vega-Centeno, op. cit), en el que se subraya el papel de la educación como un aspecto fundamental del esfuerzo de creación de capacidades. En las condiciones de nuestros países, una de las mayores barreras al esfuerzo innovativo proviene de la ausencia o escasez de personal calificado. La formación de capital humano, pasa a ser entonces condición indispensable para el funcionamiento sostenido de un sistema de innovación, para la generación de iniciativas tecnológicas, la gestión de sus desarrollos, su aplicación en procesos productivos, y finalmente la generación de beneficios y su retorno a la sociedad.

¿Cómo se enlazan los procesos tecnológicos e institucionales con el nuevo contexto que enfrenta el sector agrario? De partida es posible plantear dos consideraciones de importancia para el tema agrario:

- a. Por el lado de los mercados y de las preferencias de los consumidores, está emergiendo un nuevo paradigma que enfatiza modalidades de consumo centradas en los productos naturales, inocuos y promotores de la salud y el bienestar. En términos de dinámica de mercado, ello supone procesos de segmentación, de formación de «nichos», que se alejan notoriamente de los patrones de consumo masivo de alimentos «industriales». El correlato de esta nueva cultura de consumo es la alta valoración de la calidad, exclusividad y atributos de los productos de origen agropecuario (alimentos

---

<sup>16</sup> Una revisión y balance de la literatura concerniente a estos temas, y su aplicación al estudio del desarrollo del sector industrial en el Perú, puede hallarse en Vega Centeno (2003).



especialmente), con los que el Perú cuenta en gran diversidad.

- b. Por el lado de la innovación y cambios técnicos, las nuevas corrientes teóricas, al colocar en el lugar central el conocimiento como el activo más importante, que además genera retornos crecientes, abren la oportunidad para que el proceso de innovación, aprendizaje y generación de conocimientos en el Perú se potencie extraordinariamente sobre la base de la calidad y diversidad de sus productos, especialmente los nativos, cuyo estudio y conocimiento son precisamente una tarea por realizar con enormes perspectivas y ventajas.

Conviene ahondar en los aspectos teóricos y estratégicos de estos temas clave para una propuesta de desarrollo agrario en el país. En realidad existe una convergencia básica entre estos dos paradigmas que pueden sostenerse recíprocamente. En efecto, las nuevas formas de consumo y el retorno a productos naturales suponen un modelo análogo al de la «especialización flexible»<sup>17</sup> para la producción y los mercados en el campo alimentario y de la salud. Estas nuevas formas se enlazan con las teorías del desarrollo visto como despliegue y acumulación de conocimientos, y ello tiene impactos indudables en las actividades de innovación, en la organización institucional, y hasta en los patrones de comercio internacional. De modo que la convergencia de estos dos procesos configura una extraordinaria oportunidad para la agricultura nacional, sobre todo en aquellos segmentos vinculados a los productos representativos de la biodiversidad, de origen ancestral y aún de limitada introducción en los mercados.

Para lograr el fomento de la competitividad agraria en el país, es importante distinguir dos tipos de competencia en el ámbito de las empresas y negocios. El primer tipo, es la competencia en el mercado a través de un posicionamiento de precios, lo que constituye una visión centrada en la eficiencia productiva. Se corresponde con la tradicional interrogante de la teoría neoclásica sobre cómo producir mejor, o cómo utilizar mejor los recursos en una producción dada. El segundo tipo, es la competencia basada en calidad o diferenciación de los productos, que se apoya en procesos sostenidos de innovaciones tecnológicas e institucionales. Tal es la visión schumpeteriana de competir, no desde una producción o un mercado dado, sino ampliando mercados y generando productos nuevos, es decir innovando<sup>18</sup>.

Es evidente que este segundo enfoque, por su relación con los temas de la calidad y la especialización en productos diferenciados, se corresponde más con las

<sup>17</sup> Se trata del llamado modelo «neofordista» relacionado con la producción industrial.

<sup>18</sup> En el concepto schumpeteriano, la rivalidad entre empresas es el principal impulso a las innovaciones. En este enfoque la competitividad es un concepto distinto al de competencia. Estrictamente la competitividad requiere anular la competencia (perfecta) o reducirla hasta donde sea posible y necesario para que sean pocos los agentes competitivos que operen en el mercado. Se argumenta además el papel virtuoso de la competencia imperfecta como estímulo a la innovación. La competencia imperfecta permite capturar rentas monopólicas derivadas de la innovación, que constituyen el retorno a ésta clase de inversión. Con ese incentivo operan los empresarios innovadores. Sin embargo, al difundirse las técnicas derivadas de la innovación, se incrementa la competencia y desaparecen las rentas. Esta relación entre estructuras de mercado e innovación y competitividad, constituyó una verdadera novedad frente al enfoque convencional de la teoría económica. La situación de competencia imperfecta y la existencia de rentas monopólicas es el escenario «normal» de la competitividad.

características y perspectivas de una agricultura fuertemente sustentada en la biodiversidad como la peruana. Hay que anotar, sin embargo, que la presencia de estas dos líneas conceptuales sobre la competitividad no deja de producir tensiones y dilemas. ¿A partir de qué punto es insuficiente el factor calidad y debe realizarse adicionalmente un mayor esfuerzo por ganar eficiencia y reducir costos? Esta es una cuestión con alto sentido práctico que ya ha planteado disyuntivas concretas en algunos rubros específicos de producción del agro peruano, que aspiran a ingresar competitivamente a mercados externos<sup>19</sup>.

Mientras la teoría procura encontrar una síntesis, los productores de hecho asumen que ambas posturas son extremos de una cartera de opciones, y según las características de los productos y mercados a nivel microeconómico, podrán decidirse por un punto intermedio, que combine calidad y eficiencia, y que resulte más o menos sesgado a uno de estos extremos. Sin embargo, para las líneas de exportación de la agricultura peruana que, en esta disyuntiva, los productores pueden desarrollar al máximo la opción de competir por calidad y diferenciación, haciendo de la exclusividad el atributo decisivo de su competitividad.

#### **4.2. Desde ventajas naturales hacia ventajas competitivas: el tránsito decisivo**

En el nivel macro y meso, la innovación tiene que ver con la asimilación, adaptación y creación de nuevas tecnologías; luego con su difusión y aplicación al proceso productivo, organizacional y de articulación a los mercados. Estos cambios deben dar lugar a mejoras en productividad y en capacidad de generar ingresos para los productores. De modo que los «cambios técnicos» se traduzcan realmente en «progreso técnico», como lo sostienen Gonzáles de Olarte y Kervyn (1987:81).

En este nivel meso, el desafío de la competitividad consiste en cómo organizar y recorrer el tránsito entre un modelo tradicional basado en la dotación de recursos naturales abundantes y de alta calidad (además de fuerza laboral no calificada y barata) a otro modelo de especialización productiva con procesos de alto valor agregado y mano de obra calificada. En dicha transición son indispensables los procesos de innovación, aprendizaje y las mejoras organizacionales.

Esta visión teórica y abstracta puede aplicarse plenamente a la situación y problemas de la agricultura peruana. El reto del agro nacional es el de la construcción, en el marco de entornos territoriales o espacios agrarios diferenciados, de ventajas competitivas a partir de las ventajas naturales territorialmente determinadas y de valor decisivo y excepcional para la agricultura: la biodiversidad y el clima. Se trata de construir activos basados en el desarrollo de conocimientos sobre el potencial

<sup>19</sup> El caso específico de exportación de la papa amarilla peruana que mencionamos más adelante es un ejemplo ilustrativo de este problema.

natural de la biodiversidad, y sobre los atributos y características singulares de sus productos; al mismo tiempo que se califica a su mano de obra.

El entorno territorial y sus factores locacionales, los actores e instituciones, los incentivos, la cultura y las relaciones de confianza, son decisivos para el éxito de esa transición. El papel del territorio como factor generador de sinergias resulta visible especialmente en relación a los procesos de aprendizaje e innovación. Diversos analistas destacan que el aprendizaje y la innovación surgen y se expanden cuando cuentan con «atmósferas» especialmente creadas para tal fin. Estos ambientes innovativos suponen condiciones de liderazgo político, roles definidos para los actores locales, así como relaciones de cercanía y colaboración entre los agentes económicos e institucionales del territorio (centros de investigación científica y tecnológica, universidades, agencias de información y extensión, instituciones financieras, redes de apoyo a la producción, entidades especializadas en inteligencia comercial y mercadeo exterior). Hay que anotar que, desde el punto de vista del aprendizaje innovador, tan importantes son las perspectivas de incursionar en los mercados externos, como las posibilidades de utilizar el mercado interno (nacional y regional) precisamente como plataforma de entrenamiento competitivo<sup>20</sup>.

Las características sociales e institucionales que adopte el esfuerzo de innovación y de construcción competitiva (vista como formación de capacidades) serán decisivas para obtener resultados en términos de productividad, ingresos y desarrollo humano (logro de desempeños). Simplificando: el tránsito hacia las ventajas competitivas, si es conducido con criterios sociales, que van más allá de los enfoques puramente económicos y tecnológicos, es en sí mismo una ruta al desarrollo.

De otro lado, el paradigma emergente potencia y revalora nuevos enfoques de la innovación, la capacitación y el aprendizaje. Es el caso de las experiencias en la sierra peruana con comunidades en torno a temas como manejo de recursos naturales, conservación ambiental, prácticas productivas, y otros<sup>21</sup>. En esa misma línea hay que mencionar las experiencias sobre capacitación de «campesino a campesino», las modalidades innovativas de asignación de recursos para asistencia técnica a través de concursos dirigidos por los propios productores campesinos y otras acciones que en el Perú se han venido desplegando exitosamente desde hace varios años, aunque en escala limitadamente local. Ahora, en conexión con las nuevas tendencias del mercado y de la organización productiva e institucional para hacerles frente, estas experiencias y logros pueden repotenciarse y dar un salto para su aplicación sistemática en escala regional, y con impactos relevantes en términos de

---

<sup>20</sup> En su momento, la experiencia de los países del sudeste asiático fue por demás ilustrativa sobre la forma de utilizar las políticas públicas y el soporte del mercado interno. Sobre la base de un previo esfuerzo redistributivo (reforma agraria) y el logro de la estabilidad macroeconómica, se aplicaron políticas de protección temporal y contra resultados a industrias incipientes, y se estimuló la creación de ventajas comparativas dinámicas en las ramas de mayor potencial.

<sup>21</sup> Un ejemplo importante es la experiencia del Proyecto Marenass, ejecutado en la sierra sur del país por el Ministerio de Agricultura con apoyo de la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Ambiental (FIDA).

desarrollo. Por cierto, eso requerirá, a su vez, innovar las modalidades de intervención del Estado y de las políticas públicas, para promover la réplica de estas experiencias, su generalización y conversión en políticas, y la generación de sinergias en ámbitos territoriales.

Si las áreas de sierra de la agricultura peruana se enganchan con el nuevo paradigma, otra consecuencia que cabe prever es el cambio en los términos y forma en que se abordaron anteriormente los problemas y opciones de la agricultura serrana. Al respecto, el razonamiento anterior planteaba una suerte de camisa de fuerza a las economías campesinas en su relación con el resto de la economía y con los mercados. Se señalaba, por ejemplo<sup>22</sup>, que las alternativas abiertas eran, por un lado, maximizar el excedente comercializado (o sea articularse al mercado), lo que implicaba el uso del paquete tecnológico convencional destinado a incrementar los rendimientos (tipo revolución verde) que necesariamente debería acompañar esta opción; o, alternativamente, asumir la opción de seguridad alimentaria (subsistencia) de los productores apoyados en la tecnología para lograr la diversificación de la producción y la conservación genética (fuera del mercado).

En el escenario actual, el nuevo paradigma consiste precisamente en proponer un enlace cruzado de las opciones anteriores. Ahora es posible combinar la articulación al mercado con opciones tecnológicas basadas en la diversificación de la producción, la conservación de variedades genéticas, el impulso al conocimiento de las características y atributos de los productos nativos, etc. Ello, bien encaminado con un paquete promocional adecuado de las políticas públicas en coordinación con las acciones privadas, puede permitir un sostenimiento de cambios técnicos que provoquen mejoras de productividad e ingresos, y el surgimiento de ventajas competitivas compatibles con el desarrollo humano que se busca alcanzar. La clave consiste precisamente en estructurar el paquete de políticas públicas y acciones de coordinación público-privada pendientes para lograr esa combinación antes poco admitida en nuestra agricultura de sierra: mercado más biodiversidad.

## **V. EL PAPEL DEL ESTADO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL FOMENTO DE LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA**

El propósito principal de la intervención del Estado y de las políticas públicas en referencia a la competitividad, es contribuir a establecer un entorno favorable al desempeño de los productores, a través de la provisión eficiente de bienes y servicios públicos, así como asegurar los marcos institucionales e incentivos necesarios que aquellos requieren. La importancia que reviste esta función para el agro tiene que ver con el uso intensivo de bienes públicos que demandan las actividades agropecuarias.

<sup>22</sup> Gonzáles de Olarte y Kervyn (op. cit).

Sin embargo, hemos señalado desde el inicio del texto que para el tema que nos ocupa, el papel del Estado tiene el propósito específico de hacer inclusiva la experiencia de lograr una alta competitividad. Resulta pertinente en este punto la noción de «competitividad en cadena» empleada en el Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005 del PNUD: «*Hagamos de la Competitividad una Oportunidad para Todos*», en donde el más elevado escalón es el conectado directamente al mercado mundial. La agricultura nacional ha mostrado que cuenta con segmentos altamente competitivos y con productos realmente emblemáticos (espárrago, mango, páprika y otras hortalizas y frutales en fresco). La interrogante planteada es si las políticas públicas podrán jugar algún papel significativo para contribuir a articular la cadena de competitividad a partir de la experiencia ganada en este escalón alto.

Allí se entra a tallar la posibilidad de identificar otros segmentos productivos que, aunque tengan que arrancar de un nivel bajo (mercados locales o regionales) reúnan condiciones para dar el salto hacia mercados nacionales o externos. Si ese salto se logra, se estará en concreto avanzando en la inclusión de más amplios segmentos de productores y más vastos territorios a este proceso de competitividad en cadena. Por eso la importancia de promover la inserción competitiva a los mercados de todos aquellos productos (como la papa y otros cultivos nativos) también emblemáticos por su carácter de riqueza genética ancestral, por ser productos depositarios de comunidades campesinas de altura y pobres, y por estar ubicados en los territorios tradicionalmente postergados del país.

La obligación del Estado de identificar y promover aquellos productos que hemos considerado «emblemáticos», no supone que las políticas públicas olviden o ignoren la existencia de otros niveles o eslabones que deberán atenderse y fomentarse en materia de competitividad. La agricultura comercial tradicional que abastece el mercado interno con alrededor de un millón doscientos mil hectáreas instaladas, comprometiendo a cerca de 800 mil productores, es un segmento sumamente importante del agro nacional que no puede quedar al margen de este esfuerzo de articulación competitiva. Para este estrato, compuesto principalmente por pequeños agricultores deben formularse con especial atención políticas sectoriales y provisión de bienes públicos agrarios en los que esa agricultura es altamente intensiva<sup>23</sup>.

Por otro lado, se espera del Estado un impulso a los procesos de experimentación y aprendizaje que los productores necesitan llevar a cabo para identificar las ventajas competitivas potenciales o efectivas en las que conviene especializarse. Esta visión del Estado como un facilitador o catalizador de un proceso de autodescubrimiento

<sup>23</sup> Algunos especialistas consultados creen que la tendencia del agro nacional es hacia una mejora no solo para la exportación de productos frescos en donde hay ventajas clarísimas, sino también, en el caso de productos tradicionales. Cobra vigencia la interrogante si el Perú puede apostar por reconvertir este segmento de agricultura tradicional, con vistas a un Tratado de Libre Comercio que otorgaría plazos de 12 o 15 años, antes de eliminar toda medida de protección. Un anuncio reciente del Ministerio de Agricultura (MINAG) menciona un Plan de Reconversión con un presupuesto de US\$ 550 millones de cinco años. Sin embargo, una revisión de los documentos muestra que se trata simplemente de una consolidación de diversos programas y proyectos actualmente en curso en el MINAG, sin un enfoque, objetivos ni metas que generen un impacto específico.

empresarial o productivo de los mismos productores<sup>24</sup> ayuda a superar el viejo dilema de intervencionismo versus liberalismo que durante décadas ha agobiado los debates teóricos y las opciones políticas. En este nuevo enfoque, en lugar de pretender «seleccionar ganadores» en la carrera de la competitividad, el Estado debe promover el acceso equitativo a las oportunidades y acompañar los esfuerzos de formación de capacidades de los productores agrarios.

Más específicamente, y de acuerdo a lo señalado en las secciones anteriores, el Estado está llamado a jugar un papel de soporte en el tránsito que se espera recorrer, desde el simple aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales, a la adquisición de nuevas ventajas basadas en el conocimiento y la innovación.

Precisamente, respecto al fomento de la investigación, la generación de conocimientos y la formación de redes institucionales, existe un argumento económico que sustenta la intervención del Estado. La presencia de externalidades derivadas de la producción de conocimientos y la discrepancia entre retornos privados y retornos sociales, revela que estamos en presencia de bienes públicos<sup>25</sup>. En tanto no pueden apropiarse de los resultados de la investigación, los agentes privados no tienen incentivos para invertir en esa actividad. En consecuencia, el rol del Estado se torna necesario para superar esas brechas.

En congruencia con lo que hemos venido sosteniendo, el Estado debe principalmente «apoyar lo que se mueve». Y son muchos los indicios de que hay iniciativas, procesos y actores en movimiento dentro de la agricultura nacional. Esta misma consigna debe aplicar el Estado a sí mismo, a sus propios órganos para saber exactamente qué hacer en el terreno del fomento a la innovación y la competitividad. Apoyar y potenciar lo que ha demostrado que funciona dentro del aparato estatal, en este caso, el sector público agrario, es la orientación general que debiera atenderse para decidir los objetivos, los campos y las formas de intervención.

### **5.1. Innovación Institucional en el Sector Público Agrario**

Para analizar el papel del Estado en el fomento de la competitividad agropecuaria es conveniente distinguir:

- a. Las funciones que le corresponden a los órganos pertenecientes al sector público agrario (en cuya cabeza se encuentra el Ministerio de Agricultura), y

---

<sup>24</sup> Hausmann y Rodrik (2002).

<sup>25</sup> A nivel teórico existe una discusión acerca de la naturaleza del conocimiento como bien público o bien privado. Algunas posturas han insistido en tratar al conocimiento como bien privado, distinto de la información (que sí es un bien público), pues comprende competencias, habilidades específicas, capacidad de concebir productos novedosos, etc., por lo que sería solo apropiable por quien lo produce. Sin embargo, si sostenemos que la inversión que produce conocimientos (inversión en investigación y desarrollo) genera una brecha entre retornos públicos y privados y da lugar a la aparición de externalidades, es posible otorgar carácter de bien público a los resultados de la investigación. Precisamente en estas externalidades y en los retornos crecientes del conocimiento y la innovación radica la lógica que explica el funcionamiento de las redes de innovación. Esta controversia teórica sobre el carácter del conocimiento ha encontrado una salida en la distinción entre conocimiento calificado que se difunde y transfiere como un bien público y el conocimiento tácito cuyas características consisten en ser apropiable y específico a las empresas o entidades de investigación.

que son responsables de proveer servicios y bienes públicos de soporte a la actividad de los productores. Destacan aquí los servicios de investigación, extensión y sanidad agropecuaria, además de la provisión de infraestructura, por su incidencia en la competitividad del sector.

- b. Las funciones de los órganos descentralizados del sector público agrario. Estos son las Direcciones Sectoriales Agrarias y las Agencias Agrarias, ambas pertenecientes a los gobiernos regionales, a las que les serán transferidas competencias y recursos desde el gobierno nacional, en el marco del proceso de descentralización.
- c. Las funciones generales del gobierno nacional, vinculadas al planeamiento estratégico y la conducción de políticas multisectoriales con incidencia en la competitividad agropecuaria.

Partiendo de esa estructura actual del sector público agrario es posible plantear su propia reforma con una orientación de mejora de la provisión de los bienes y servicios públicos y un acercamiento a la población. Esta es una de las mayores contribuciones a la competitividad que puede realizar el Estado en el Perú.

En el caso del sector público agrario, la innovación institucional y organizacional tiene en la relación con los productores uno de los principales temas a resolver. ¿Cómo llegar hasta el productor local para apoyar su competitividad? El problema no es solo que en algunas zonas del país, no está presente el Estado, si no que, en otras, su presencia es desordenada y caótica.

Anotamos algunas orientaciones generales de esta reforma institucional en el sector agrario:

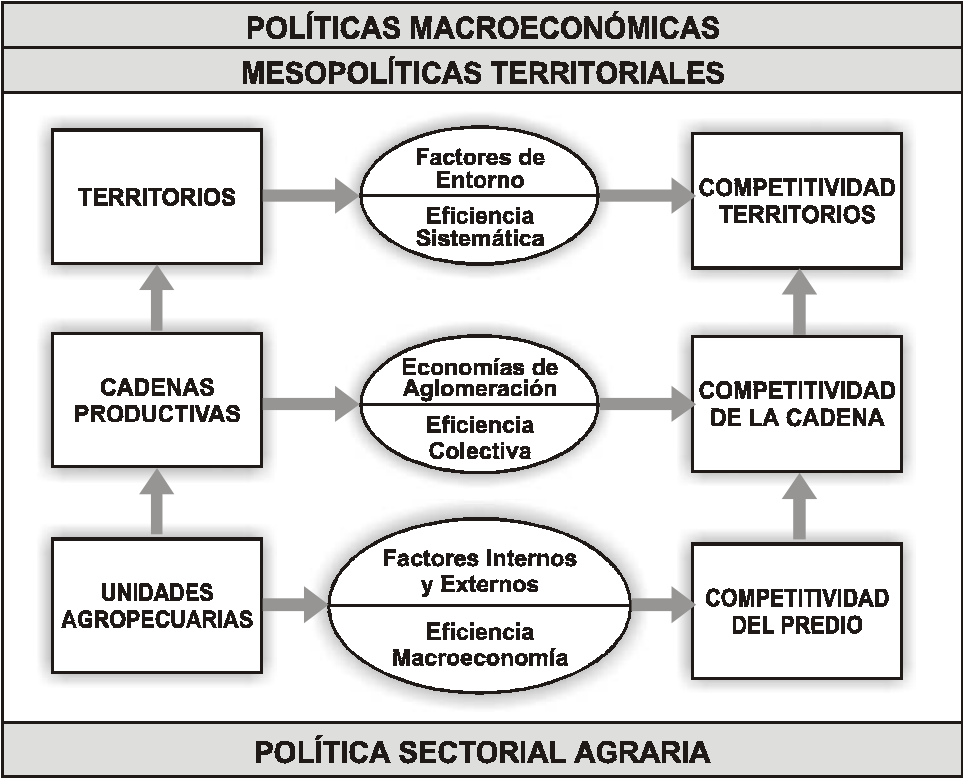
#### 5.1.1. Intervención con criterio de Territorialidad

El ámbito donde efectivamente se va a jugar el tema de la competitividad agropecuaria, y que además será en conexión directa con la cuestión del desarrollo humano, es el de las políticas intermedias de carácter territorial. En este nivel es donde se puede construir un entorno (territorial) que actúe como plataforma de competitividad, articulando el tratamiento a predios, cadenas productivas y a la unidad territorial misma como objeto de las políticas de promoción competitiva.

El factor institucional clave para la construcción de ese entorno, es tener organismos políticos de jurisdicción territorial efectiva: estos son los gobiernos regionales y las municipalidades. La descentralización en curso ofrece la posibilidad de potenciar y

utilizar a los gobiernos regionales y locales como agentes promotores de la competitividad en la medida en que dichos órganos reciban y ejerzan las competencias, funciones y recursos que se les debe transferir. La consideración que aquí cabe tener presente es que la agricultura representa la actividad económica principal para todas las regiones y localidades del país.

**Diagrama 2.**  
**NIVELES DE ANÁLISIS DE LA COMPETITIVIDAD**



5.1.2. La provincia como unidad de planeamiento territorial

Se requiere aprovechar a fondo la potencialidad de las municipalidades provinciales para el desarrollo territorial. La institución provincial es un instrumento que se debilitó en extremo como resultado de la tendencia a la atomización municipal que impulsó el gobierno del ex Presidente Alberto Fujimori con distintas medidas durante los años noventa<sup>26</sup>. El objetivo debe ser recuperar economías de escala interjurisdiccionales a nivel provincial (y también en escala regional con la integración de regiones más grandes).

<sup>26</sup> La principal medida fue el Decreto Legislativo N° 776 que reorganizó las finanzas municipales debilitando a los gobiernos provinciales y propiciando la dispersión de los recursos entre los distritos.



La escala provincial es clave y apropiada para varios fines, como unidad de planeamiento territorial que puede además convertirse en plataforma de convergencia de diversos procesos e instituciones. Las potencialidades de los gobiernos provinciales y regionales deben ser valoradas en un esquema de interacción con el gobierno nacional y el Ministerio de Agricultura, sus Proyectos y Organismos Públicos Descentralizados (OPDs). El peso del gobierno nacional para la política de descentralización y competitividad es incuestionable. Pero ello efectivamente operará en un sentido positivo si se pone al servicio de las regiones y localidades, propugnando que los órganos desconcentrados del gobierno nacional establezcan alianzas y redes de colaboración con los gobiernos regionales y locales.

### 5.1.3. Generar economías de coordinación al interior del sector público

La innovación institucional que se postula tiene como uno de sus ejes el lograr economías de coordinación entre el gobierno nacional, el gobierno regional y las municipalidades provinciales. Esto en el terreno agropecuario es absolutamente necesario, por la amplitud y dispersión del sector público agrario, la superposición de funciones existente hasta hoy, y la necesidad de alcanzar eficiencia en un escenario de descentralización, que busca además promover competitividad en conexión con el desarrollo humano en los espacios regionales y locales.

Desde el Gobierno Central, la innovación institucional que se requiere es un Ministerio de Agricultura (MINAG) que a nivel territorial garantice acciones articuladas, primero con sus propios OPDs y Proyectos, luego con los órganos de los gobiernos regionales y locales, y finalmente con el sector privado y los agricultores. Un criterio básico de esa coordinación no puede ser sino el respeto a los fueros y jurisdicción definida por la asignación de competencias y funciones de los niveles de gobierno que establecen las normas sobre descentralización.

Así, la inmediata y drástica innovación que puede concretarse es un sector público agrario con suficiente coordinación intergubernamental, con criterios de territorialidad en sus intervenciones, y abierto a la cooperación público-privada.

## **5.2. El Ministerio de Agricultura: funciones especializadas y competitividad**

La coordinación reclamada líneas arriba demanda una identificación precisa de las funciones que está llamado a desempeñar el Ministerio de Agricultura. Las tareas específicas de los órganos especializados del MINAG pueden clarificarse en el marco obligado del proceso de descentralización y la observancia estricta de la dimensión territorial. Proponemos las que consideramos más importantes:

### 5.2.1. Investigación e Innovación

La propuesta no trata de establecer la estructura de algún «sistema nacional de innovación agraria» de carácter rígido y formal. Sino, que toma en cuenta que la competitividad es sistémica (no es sólo sectorial, sino básicamente territorial) y que los arreglos institucionales deben asegurar ese carácter. Eso implica operar en el campo de las relaciones con los gobiernos regionales y locales, así como con el sector académico, el sector privado, los productores y sus organizaciones.

Así, la tarea más general es la conformación de un sistema de innovación con alcance multisectorial y con un funcionamiento flexible y en red. A esa red deben enlazarse los órganos e instituciones del sector público agrario y las organizaciones representativas de los productores, así como también las facultades de agronomía de las universidades, los centros de investigación privado, etc.

Cabe entonces interrogarse respecto de las perspectivas de una institución como Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIEA), que se ha visto a sí misma como un ente rector de las actividades de investigación e innovación en el sector agrario. Por sus responsabilidades, el INIEA está llamado a concentrarse estrictamente en las funciones y programas que, por economías de escala y especialización, requieren un manejo central.

Estas son básicamente:

- a. Proveer los conocimientos e investigaciones básicas sobre la agricultura nacional que son las que estrictamente constituyen bienes públicos;
- b. Realizar ejercicios de prospectiva tecnológica, que explore tendencias y escenarios con los que el país tendrá que confrontarse en el futuro. La importancia de esa tarea se acrecienta en un contexto de negociaciones del TLC con Estados Unidos y los otros posibles tratados con el resto del mundo;
- c. Utilizar criterios de zonificación agroecológica para apoyar procesos de fomento de competitividad, modernización y reestructuración de unidades productivas.

Para un desempeño eficiente de esas funciones de alcance nacional, el INIEA debe retener solamente las Estaciones Experimentales que ha organizado bajo el criterio de ecoregiones<sup>27</sup> y que resulten estrictamente indispensables. Respecto de las demás Estaciones, debe replantearse seriamente la posibilidad de su cesión al sector privado o a los gobiernos regionales bajo estrictas condiciones y arreglos contractuales.

---

<sup>27</sup> Ver al respecto INIA (2003).

La otra cuestión a resolver se refiere a la inclusión nuevamente en la institución de la función Extensión (por ley reciente del Congreso), lo que resulta a contracorriente de los avances y experiencias en materia de tercerización de servicios y de fomento de mercados de asistencia técnica más cercanos a las necesidades de los productores usuarios. El INIEA debe desprenderse de esa función y trasladarla a los gobiernos regionales dentro de un esquema técnico e institucional apropiado.

Finalmente, debe mencionarse que dentro del esquema institucional del Ministerio de Agricultura, en los últimos años se viene ejecutando el Proyecto Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO)<sup>28</sup> que ha significado introducir un enfoque novedoso en la gestión del sector público agrario. INCAGRO apuesta por la modernización de la agricultura nacional a partir de movilizar las capacidades de innovación a través de un fondo concursable dirigido a fomentar el desarrollo de un mercado de servicios agropecuarios. Con este enfoque por demanda y con una visión nacional y regional del desarrollo agrario peruano<sup>29</sup>, se apoyan iniciativas de investigación básica y adaptativa, así como requerimientos de asistencia técnica que son atendidos desde el mercado.

La propuesta levantada por INCAGRO para el diseño institucional de un sistema de innovación para el agro, distingue tres tipos de instituciones: primero, las que fijan políticas y prioridades, es decir, cumplen funciones normativas como es el caso del Ministerio de Agricultura; segundo, las entidades que apoyan con recursos financieros (como el propio INCAGRO); y tercero, las entidades que ejecutan las actividades de investigación, extensión, capacitación e información. Es el mayor conjunto y está integrado por entidades privadas y públicas<sup>30</sup>.

### 5.2.2. Sanidad Agraria

La apreciación general del sector privado coincide en que, a pesar de las limitaciones de recursos y algunas insuficiencias de cobertura, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), es el órgano de mejor desempeño dentro del sector público agrario.

El SENASA tiene competencias y funciones de autoridad nacional en materia de sanidad agraria y de semillas, dadas por su base legal, la Ley Marco de Sanidad Agraria y la Ley General de Semillas. En tanto la sanidad agraria es un bien público altamente intensivo en regulaciones, SENASA debe conservar sus competencias de autoridad nacional y de conducción de las actividades permanentes (vigilancia y cuarentena fito y zoonositarias) y de las actividades temporales como el control de plagas agropecuarias de alcance nacional.

<sup>28</sup> Recientemente se ha aprobado la ejecución con fondos externos de una tercera fase de INCAGRO que se extiende hasta el año 2011.

<sup>29</sup> Véase INCAGRO (2002).

<sup>30</sup> En los concursos abiertos por INCAGRO postulan empresas, consultoras privadas, ONGS y también instituciones del sector público nacional o regional. Así, por ejemplo, en un reciente concurso, parte importante de los proyectos ganadores fueron presentados y serán ejecutados por el INIEA.

Dos temas por resolver concitan el interés del sector. Uno es el de la investigación y producción de semillas, pues no está clara la distribución de funciones con INIEA, y debe tenerse en cuenta de que existe una peligrosa extensión de la informalidad pues más de la mitad de los productores del país no cuentan con semillas de calidad certificada.

El otro tema es el de una adecuada relación con los gobiernos regionales, en tanto éstos han sido encargados por su correspondiente Ley Orgánica para realizar en sus ámbitos respectivos tareas específicas de asistencia técnica sanitaria a los productores agrarios. Desde su ubicación como autoridad nacional, SENASA debe generalizar la práctica de convenios de apoyo a los gobiernos regionales para el desempeño eficiente de esa función.

### 5.2.3. Agencias Agrarias

Una cuestión clave y de la mayor importancia estratégica en la propuesta de descentralización y reforma institucional del MINAG es el fortalecimiento de las Agencias Agrarias<sup>31</sup>, como órganos operativos del sector público agrario, que ahora se encuentran bajo la jurisdicción de los gobiernos regionales, en tanto forman parte de las Direcciones Regionales Agrarias (DRAs).

El MINAG debe concentrar su estrategia de descentralización en el nivel local, rescatando la importancia de los ámbitos locales provinciales para el desarrollo productivo agrario y la competitividad. Ello tiene la mayor importancia política en el largo plazo y devuelve al proceso de descentralización su visión integral contrarrestando el sesgo unilateralmente regionalista que actualmente se ha impuesto en los temas de la promoción económica y productiva.

El componente local de un proyecto de fomento competitivo tiene como eje la potenciación de las Agencias Agrarias. Se plantea constituir alrededor de ellas unos Comités de Gestión, instancias de coordinación permanente con participación de autoridades locales y representantes de organismos desconcentrados del gobierno nacional (OPDs y proyectos del MINAG) y gobiernos regionales. Para asegurar el funcionamiento de estos comités se requiere la coordinación de los planes operativos de los distintos organismos concurrentes, lo que a su vez exige el funcionamiento de un sistema de planificación agraria con visión territorial, métodos y plazos coordinados.

En la propuesta se reconoce expresamente que las Agencias Agrarias (AA) son la instancia básica de carácter técnico para la ejecución coordinada de las intervenciones del sector público agrario en el nivel local. La imagen objetivo de

<sup>31</sup> En la actualidad se encuentra en ejecución dentro del Ministerio de Agricultura, un Proyecto de Fortalecimiento Institucional de las Agencias Agrarias, con recursos de cooperación externa.

mediano plazo es que las Agencias Agrarias operen como una plataforma integrada de servicios agropecuarios, facilitando a los agricultores el acceso a estos servicios y promoviendo su organización. En este caso las AA cumplen fundamentalmente un papel articulador del conjunto de entidades del sector público agrario con presencia en el ámbito local, actuarían como los espacios básicos de organización de la oferta de servicios que atiende las demandas de la población rural.

En un escenario de promoción de competitividad y de descentralización, se entiende que las Agencias Agrarias aseguran la articulación de las políticas y planes nacionales de desarrollo agrario con los planes de nivel regional y las acciones en el ámbito local; y son órganos fundamentalmente ejecutores de las políticas nacionales y regionales.

El núcleo básico de competencias que ejercerán las Agencias Agrarias y que les permitirán operar como plataforma integrada de servicios son:

- Información para la gestión.
- Promoción agraria.
- Inversiones y financiamiento.
- Sanidad.
- Asistencia técnica.
- Investigación.
- Capacitación.
- Manejo de Recursos Naturales.
- Estabilidad jurídica.
- Organización de los productores.

#### 5.2.4. Pronamachcs

El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs) durante casi dos décadas ha venido realizando prácticas de conservación de recursos naturales con una amplia cobertura territorial y presencia en zonas rurales muy alejadas de la sierra.

Independientemente de las evaluaciones respecto de eficiencia a los recursos disponibles y el impacto de sus múltiples acciones (desde el enfoque inicial de conservación de suelos ha diversificado sus actividades hacia la forestación, construcción de pequeñas obras de infraestructura de riego, promoción de proyectos productivos locales), el escenario actual de descentralización obliga a una revisión a fondo de sus funciones y razón de ser institucional.

De acuerdo a las normas vigentes de la descentralización, las funciones y competencias actuales de Pronamachcs corresponden tanto a los gobiernos

regionales como a los gobiernos locales. En consecuencia, no existe sustento técnico y legal para su permanencia en el ámbito del MINAG. Puede discutirse si resulta más consistente desde el punto de vista de la política agraria con enfoque territorial su paso a los gobiernos regionales o a los gobiernos locales. Esta última opción se consideró como válida al inicio del proceso de descentralización.

Nuestra propuesta es que, por su experiencia acumulada, el carácter de las actividades que cumple, y la cobertura territorial de que dispone, Pronamachcs se integre a los gobiernos regionales, y que su amplia red de agencias provinciales se fusione progresivamente con la red de Agencias Agrarias que también posee localización provincial. Con esta propuesta adquiere concreción la idea de fortalecer los ámbitos provinciales como unidades de planeamiento del desarrollo territorial.

En realidad, el planteamiento de hacer de las Agencias Agrarias (AA) plataformas integradas, para actuar como ventanillas únicas de servicios directos a los agricultores pierde sentido, si se mantiene el paralelismo entre la red de estas Agencias y la red correspondiente al Pronamachcs. Las ineficiencias derivadas de esta superposición de funciones y ámbitos representan un alto costo que afectaría la eficiencia del sector público agrario y terminaría trasladándose como efecto negativo sobre la competitividad de los agricultores.

#### 5.2.5. Planificación

Un componente principal de la estrategia del MINAG dirigida a las regiones debe ser el fortalecimiento de la función y marco orgánico de la planificación agraria. Ello supone destinar recursos para diseñar y poner en marcha un efectivo sistema nacional de planificación agraria, potenciado desde el punto de vista de los métodos, técnicas y recursos para dotarlo de capacidad de intervención territorial y articulación con las instancias regionales y locales.

Este sistema contaría con brazos fuertes, constituidos por las Direcciones Regionales Agrarias como instancias de planificación territorial de las regiones, encargadas de formular y aplicar planes estratégicos regionales. Tales planes constituirían los instrumentos básicos para ordenar las inversiones y programas (sólo se ejecutan las obras contenidas en el plan) y conectar las políticas nacionales con la acción en escala local.

#### 5.2.6. Promoción

En el marco del fortalecimiento de las Direcciones Regionales Agrarias se encuentra la función de promoción, orientada al fomento de las actividades productivas de las regiones.

La idea principal es que la mayor parte de acciones de promoción son dirigidas a los agentes económicos (productores, cadenas productivas) identificados en una región, con entornos conocidos, orientación al mercado y con necesidades de apoyo específico. Es decir, la Promoción constituye en realidad un paquete de lo que se conoce como políticas de carácter intermedio o «mesopolíticas». Por tal razón, en la medida en que se consoliden los gobiernos regionales, lo normal será que ellos crecientemente se encarguen de estas tareas.

Mientras que la ejecución de las políticas y acciones de promoción deberá trasladarse básicamente a las regiones, en el nivel nacional se mantendrán funciones de coordinación, definición de políticas y prioridades nacionales, establecimiento de métodos y normas generales respecto de la formación y apoyo a cadenas productivas.

El fortalecimiento de las Direcciones Regionales Agrarias en el campo de la promoción significa capacitarlas para un enfoque territorial de las cadenas productivas. Ello permitirá, de otro lado, articular el apoyo a cultivos y crianzas organizados en cadenas con la plataforma de servicios a los agricultores ubicados a nivel local. Esta labor de coordinación con las Agencias Agrarias es básicamente una tarea de enlace regional-local que a su vez deberá sustentarse, en el sistema de planificación territorial que deben implementar los gobiernos regionales.

El apoyo a las regiones en los temas de promoción puede incluir:

- a. La transferencia de capacidades sobre métodos y prácticas de promoción de cadenas productivas.
- b. La formación de equipos técnicos calificados que de manera itinerante apoyan y dan asistencia técnica en promoción productiva y promoción de inversiones a una o más regiones. Su contraparte según el caso, serán las Direcciones Regionales Agrarias y en algunos casos las Agencias Agrarias.
- c. Apoyo técnico para la orientación y gestión de las campañas agrícolas a nivel regional y local.
- d. El apoyo a las Agencias Agrarias en la articulación de las plataformas de servicios agropecuarios a los productores.
- e. El apoyo a la organización de productores agropecuarios en los ámbitos regionales y locales.

### 5.2.7. Información

La Información Agraria es un servicio estratégico que brinda el sector a usuarios privados y públicos. Es posible organizarlo como un sistema descentralizado, donde el Ministerio de Agricultura a través de la dirección correspondiente conduzca el sistema y que cada gobierno regional asuma funciones dentro de las Direcciones Regionales Agrarias y las Agencias Agraria.

El MINAG ha avanzado significativamente en mejorar la calidad de las estadísticas agrarias y del servicio de información que lo acompaña. Para los propósitos de planeamiento territorial y promoción de la competitividad, el soporte a ofrecer a través de este sistema será fundamental, siempre que mantenga un acceso transparente (productos con mayor demanda, programación de siembras).

### **5.3. Caminos rurales para la competitividad de la agricultura.**

Junto a la propuesta de potenciar las Agencias Agrarias de ámbito local (provincial) con la fusión de las correspondientes agencias de Pronamachcs, un segundo frente de fortalecimiento de la institucionalidad territorial provincial es el relacionado a la gestión de los caminos rurales.

Se encuentra en ejecución desde hace una década el Programa de Caminos Rurales (hoy ejecutado por PROVIAS Rural del Ministerio de Transportes y Comunicaciones MITINCI), y de acuerdo a las normas vigentes ha iniciado el proceso de transferencia de la gestión de los caminos rurales rehabilitados a los gobiernos municipales provinciales.

Las orientaciones y componentes de esta estrategia aspiran a fortalecer con distintos instrumentos a las provincias como unidades de planificación territorial del desarrollo local. Se evidencia entonces una convergencia importante con las estrategias análogas que pueden emprenderse desde el sector agrario.

Los ejes de la estrategia de descentralización de los caminos rurales son:

- a. Potenciar y desarrollar las capacidades de planificación y gestión vial local. El propósito es que los gobiernos locales tengan recursos financieros estables y suficientes, desarrollen modelos de gestión vial institucional eficientes y fortalezcan su capacidad técnica para asumir la gestión vial rural de su jurisdicción.
- b. Desarrollar la institucionalidad apropiada en el medio local para asumir la gestión vial. Se trata de crear y desarrollar los Institutos Viales Provinciales (IVP) dotados de un conjunto de instrumentos y mecanismos legales,



financieros e institucionales que garanticen no sólo la operatividad y sostenibilidad, sino también el compromiso de los gobiernos locales respecto al cofinanciamiento en el mantenimiento rutinario de los caminos vecinales rehabilitados.

- c. Fortalecer la capacidad operativa de la municipalidad provincial y de las municipalidades distritales que conforman el IVP. Se busca que las municipalidades que conforman el IVP fortalezcan las instancias y los órganos de línea de la estructura organizativa, para que se encarguen del seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones que realiza el IVP.
- d. Garantizar la inversión realizada o por realizar para la rehabilitación de los caminos rurales, así como su sostenibilidad a largo plazo. Para ello, PROVIAS Rural ha desarrollado un sistema de mantenimiento de los caminos vecinales basado en microempresas, donde los gobiernos locales participan en el cofinanciamiento con pertenencia y jurisdicción sobre estos caminos.
- e. Implementación de la Ventana de Desarrollo Local como instrumento complementario para facilitar la creación de oportunidades para el empleo productivo permanente en las áreas de PROVIAS Rural. Al respecto, se brinda asistencia a las comunidades y microempresas de mantenimiento vial en la identificación y puesta en marcha de proyectos productivos.
- f. Transformación de los Institutos Viales Provinciales en Institutos de Infraestructura Económica Provincial. Se parte de la premisa de utilizar la experiencia y consolidación institucional que han logrado los IVP, para dar un paso siguiente en la dirección de articular planificada y concertadamente la programación de obras de infraestructura en esos ámbitos. Este enfoque de carácter multisectorial es reclamado por diversos alcaldes provinciales, y de concretarse significaría dotar a los gobiernos locales provinciales de un poderoso instrumento de planificación y ordenamiento de sus territorios. Puede permitir una complementación y sinergia no solo con los demás sectores de infraestructuras (electrificación rural, saneamiento, comunicaciones), sino también con los sectores productivos, particularmente el sector agrario, a su vez fortalecido con la presencia de las Agencias Agrarias.

#### **5.4. Educación rural para la competitividad**

Una referencia básica para el tratamiento de los problemas de la educación en el Perú está dada por el Acuerdo Nacional, una de cuyas políticas de Estado (la Décimo Segunda) corresponde precisamente al tema de la educación. El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) ha incluido también en su Plan Nacional de Competitividad

(PNC) propuestas sobre educación.

Dentro de la generalidad de estas propuestas, las menciones específicas a la educación rural apuntan, en el caso del PNC a desarrollar políticas orientadas a elevar la escolaridad de la población rural, sobre todo en relación a la mejora de la cobertura educativa de la educación secundaria rural y a mejorar la permanencia de los estudiantes en las escuelas secundarias rurales.

Por su lado, el Ministerio de Educación cuenta con una Oficina de Coordinación para el Desarrollo Educativo Rural desde la cual se elaboran algunos enunciados generales referidos a superar la exclusión y disminuir el analfabetismo, revalorar la cultura y el espacio local, integrar lo económico productivo, la conservación del medio ambiente, etc.

Resulta claro que más allá de las formulaciones y enunciados, las agudas carencias y necesidades de la educación nacional no están siendo atendidas por una adecuada asignación de recursos, y por las reformas institucionales indispensables para garantizar la calidad educativa, y los incentivos necesarios para mejorar el rendimiento y la acitación docente.

Anotemos que en este contexto de grave crisis educativa en el país, la situación de la educación rural es todavía más dramática, lo que representa una severa restricción a los propósitos de mejorar la competitividad de la agricultura nacional. Al respecto, las cifras del III Censo Nacional Agropecuario son elocuentes: en el caso de los pequeños productores, que representan el 92% del total de productores agropecuarios del país, el 21.2% no tenía ningún nivel de educación y casi el 60% apenas tenía algún nivel de educación primaria. El analfabetismo alcanzaba entre estos productores el 16.2% entre los hombres y el 48.1% entre las mujeres.

Así pues, las exigencias cada vez mayores para que los agricultores tengan conocimientos sobre tecnología, modelos organizacionales e incluso gerenciales para actuar en el mercado, distan mucho de ser atendidas en las condiciones en que actualmente se desenvuelve la educación rural.

La descentralización educativa representa, una opción estratégica que podría contribuir a mejorar los estándares de la educación rural, adecuando los contenidos curriculares en las escuelas básicas, las escuelas técnicas, los servicios de capacitación y extensión, y también en las facultades universitarias de agronomía y ciencias agrarias. Este es uno de los mayores retos que requerirán una acción coordinada del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de productores y las instituciones del mundo académico y la sociedad civil.

## VI . A MODO DE CONCLUSIONES

La revisión del panorama de la competitividad agropecuaria en el Perú, permite concluir en los puntos siguientes:

- a. La relación entre competitividad agropecuaria y desarrollo humano es un tema crucial y de profundas connotaciones sociales, económicas y políticas para el país. Ello por la enorme significación social y económica del sector agropecuario, considerado el principal sector en prácticamente todas las regiones del país, y por la extensión y severidad de la pobreza y exclusión entre la población mayoritaria del campo peruano.

No hay, sin embargo, una conexión automática entre competitividad y desarrollo humano. En una agricultura heterogénea y diversa como la peruana, es alto el riesgo de que una mayor competitividad en algunos rubros, actores o territorios pueda dar lugar a una mayor desigualdad y exclusión de otros productos, agricultores y territorios. De hecho, al auge exportador presente sobre todo en segmentos de la agricultura moderna de la costa peruana ha extremado las distancias con el resto del agro nacional, en especial con respecto a los sectores tradicionalmente más postergados, es decir, las economías campesinas asentadas en las zonas altoandinas del país.

- b. Transformar la actual situación de competitividad agraria excluyente en otra de competitividad con carácter inclusivo, es una tarea que compromete a diversos sectores de la sociedad, pero particularmente al Estado y a las políticas públicas. Este es el mayor reto del Estado frente al universo agrario y rural del país: conectar los avances en competitividad con un mayor desarrollo humano y equidad para beneficiar al máximo de productores agropecuarios y territorios rurales. Esta tarea desborda, sin embargo, las capacidades actuales del Estado en el Perú, en donde no se ha llevado a cabo una reforma profunda de la institucionalidad pública y cuando el proceso de descentralización avanza muy lentamente y con serias distorsiones.
- c. Revertir las limitaciones del Estado para una efectiva articulación de la competitividad agropecuaria y el desarrollo humano requiere como punto de partida la adopción de un enfoque territorial para el tratamiento de la agricultura y el desarrollo agrario y rural. El enfoque territorial favorece notablemente el aprovechamiento de las potencialidades como el modo más apropiado de fomentar la competitividad y el desarrollo humano en los espacios rurales.

- d. El territorio es el primer factor de diferenciación y de competitividad, en tanto es el soporte de las ventajas naturales y originarias de la agricultura peruana: la biodiversidad y el clima. Las variaciones en las características climáticas y la diversidad de especies animales y vegetales propias del territorio nacional requieren para el adecuado manejo de pisos y ecosistemas un esfuerzo de zonificación agroecológica que permitiría mejorar la gestión tecnológica y productiva, y aprovechar de modo óptimo las posibilidades de contraestación que constituyen una ventaja asociada a los factores naturales del clima y la biodiversidad.
- e. Los factores socioeconómicos y las dinámicas regionales en interacción con las características naturales conducen a una nítida diferenciación de espacios agrarios en el Perú. El esfuerzo de promover la competitividad de la agricultura debe lidiar con la pronunciada heterogeneidad de territorios y espacios agropecuarios. Sobre esta diversidad se superpone la coexistencia de distintos tipos de productores agrarios y diferentes modalidades de agricultura, todo lo cual hace del universo rural y agrario peruano un conjunto extraordinariamente complejo y diverso.
- f. Apoyándose en la plataforma de las ventajas naturales de la agricultura peruana, es posible y necesario realizar un esfuerzo consistente de generación de conocimientos, aprendizaje e innovación para construir ventajas competitivas auténticas o de rango superior. El valor de este esfuerzo de generación competitiva radica en que puede realizarse como un proceso de organización y construcción social, en el que el aprendizaje y la innovación operan como canales de despliegue de las capacidades de los hombres y mujeres del campo. Son estos atributos de carácter social los que permiten la estrecha conexión entre competitividad agropecuaria basada en la innovación y el desarrollo humano entendido como surgimiento de capacidades.
- g. Los esfuerzos de innovación que deben emprenderse en el agro peruano, principalmente el de la sierra y selva, encuentran un escenario y una oportunidad extraordinariamente propicios en el surgimiento de nuevos paradigmas en los mercados internacionales (preferencias y modalidades de consumo que valoran los productos naturales, orgánicos e inocuos) y en las concepciones del desarrollo (entronización del conocimiento como el activo de mayor valor).

Estos paradigmas pueden favorecer una alta rentabilidad de la inversión en conocimientos para gestionar y difundir las propiedades y atributos de los productos de la biodiversidad peruana. Y permiten asimismo competir ventajosamente, apoyándose en la calidad y exclusividad de dichos

productos. Es decir, en el nuevo escenario adquiere viabilidad la estrategia de la agricultura peruana de competir apoyándose más en economías de diversificación (producir poco de muchas cosas) que en economías de escala (producir mucho de pocas cosas). La presencia de estos paradigmas, en suma, abre la posibilidad antes considerada inalcanzable para el agro peruano, sobre todo el de las áreas altoandinas atrasadas: conectar ventajosamente la biodiversidad con los mercados, y en esa ruta converger con el desarrollo humano.

- h. No obstante lo anterior, el agro peruano, en sus estratos avanzados y modernos sigue todavía en gran medida bajo los marcos o influencia del paradigma de la «revolución verde». La transición real hacia un nuevo paradigma más ajustado a las reales condiciones del agro nacional con su heterogeneidad, escasez de tierras, diversidad de ecosistemas, etc. recién se está iniciando, y guarda relación con el enfoque de la competitividad basado en calidad y diferenciación, antes que en reducción de costos y ganancias por escalas de producción. Se asume que la necesidad y posibilidad del agro peruano de competir por calidad antes que por escalas, puede conducir a superar el paradigma de la revolución verde.
- i. En correspondencia con lo señalado en el punto anterior, en el proceso real del agro peruano no se ha pasado aún de la fase de aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales (excepcionales sobre todo en la costa). Los actores de este proceso son básicamente algunos (pocos) empresarios de vanguardia. La experiencia en curso en el país muestra que lo poco que hay en materia de innovación responde en lo fundamental a iniciativas particulares, restringidas a empresas privadas, localizadas en algunos espacios regionales (Ica, La Libertad). En general cuando se pregunta a los actores (empresarios, productores) por los factores principales de competitividad de la agricultura peruana su respuesta invariable es: clima (trópico seco) y enorme diversidad agrobiológica. Su visión tiende a focalizarse (con algunas excepciones) casi exclusivamente en las ventajas naturales. En muy pocos casos hay mención al proceso que viene luego: usar la ventaja natural (primer piso) para construir un complejo que agrega valor, innova y amplía las oportunidades de conquistar mercados.
- j. Es visible, por el lado territorial y regional, el sesgo favorable a la costa, tanto en los actores privados como en las reacciones de algunas instituciones del Estado. Sin embargo, se advierte un interés creciente por desplazar inversiones hacia la sierra para aprovechar igualmente las condiciones muy favorables que ofrecen los valles interandinos. Pero aún en el espacio relativamente avanzado de la costa, saltan a la vista las brechas de

productividades y tecnificación con el que operan los agricultores de un mismo cultivo. Salvo en el caso del espárrago, donde se ha producido un esfuerzo de homogenización en cuanto a capacidades, productividad, y calidad, en los demás rubros (mango y algodón, por ejemplo) hay una enorme distancia entre los agricultores empresarialmente organizados, frente a los agricultores minifundistas, con bajo nivel tecnológico y reducidos rendimientos. Esta brecha no es sostenible y aquí es donde el Estado debe jugar un papel homogenizador, nivelando hacia arriba la condición general de los productores para darle competitividad al conjunto de la cadena productiva y al territorio.

- k. En contraste con las tareas cruciales que le caben al Estado en cuanto a tornar inclusiva la competitividad agropecuaria y conectarla con el desarrollo humano, su papel actual en la mayor parte de los casos y campos de intervención oscila entre limitado en algunos casos y ausente en otros. La excepción notable la constituyen instituciones como SENASA del Ministerio de Agricultura y PROMPEX del Ministerio de comercio Exterior. Por eso, el campo donde más se ha notado la presencia positiva del sector público es el de la sanidad agropecuaria y en el de promoción de mercados. SENASA y PROMPEX son vistos por los empresarios agrarios y por el grueso de productores como aliados importantes y eficientes. Se ha avanzado menos en titulación, información y riego, y nada o casi nada en investigación.
- l. Las deficiencias y vacíos en la acción estatal respecto al agro señalan con contundencia la necesidad de un proceso a fondo de innovación institucional en todo el sector público agrario. Los ejes de esa reforma necesaria son el enfoque territorial, dentro del cual se otorga prioridad al espacio provincial como unidad de planeamiento, y optimizar la coordinación al interior del sector público agrario (entre las entidades nacionales, regionales y locales), con el resto del sector público y con el sector privado y las organizaciones de la sociedad. Debe tenerse en cuenta que los errores de coordinación al interior del sector público agrario, y en general al interior del Estado y con el sector privado, constituyen las mayores restricciones al desarrollo y la competitividad.
- m. Asimismo, la posibilidad de estructurar procesos de competitividad en cadena dentro del sector agropecuario demanda que los diferentes espacios, niveles y mercados en los que actúan o en los que potencialmente puedan actuar los productores agropecuarios (local, regional y nacional) estén adecuadamente atendidos y acompañados de políticas e institucionalidad pública y privada presente en esos mismos niveles. Esta es otra razón para reformar las estructuras institucionales y modos de funcionamiento del sector público agrario.

- n. Una de las áreas de mayor valor estratégico en la reforma institucional del sector público agrario es la relativa a la investigación e innovación tecnológica agropecuaria. Debe marcharse a la constitución de un sistema flexible y en red, a la potenciación de las experiencias exitosas que propician el desarrollo de mercados de servicios, utilizando enfoques de demanda y fondos concursables. El INIEA debe concentrarse en las tareas de investigación básica que constituye un bien público, y desprenderse en beneficio de los gobiernos regionales o del sector privado de aquellas Estaciones Experimentales que no son estrictamente necesarias para conducir investigaciones con el esquema de ecoregiones.
- o. El fortalecimiento de las Agencias Agrarias reviste una importancia decisiva para esta propuesta de innovación institucional del sector público agrario. La función estratégica que se espera de las AA es múltiple: servir de espacio de articulación de todas las entidades del sector público agrario, actuar como brazo terminal del sector y plataforma de servicios directos al agricultor, convertirse en instrumento de descentralización agraria para potenciar el valor territorial del espacio provincial, y avanzar en relaciones de articulación intersectorial con otros programas y entidades públicas y privadas, particularmente los programas de caminos rurales, electrificación y educación rural. Una condición importante para este papel fortalecido de las AA es la absorción de la actual red de agencias de Pronamachcs, a fin de evitar ineficiencias y superposición de esfuerzos.
- p. Una consideración adicional para demandar la innovación institucional del sector público agrario tiene que ver con la necesidad de dotarlo de la capacidad y flexibilidad suficientes para enfrentar la gran variabilidad de condiciones de la agricultura peruana y las complejidades que de aquí se derivan. En efecto, la biodiversidad y el clima pueden ser apreciados bajo dos ángulos: como fuente de competitividad, pero también como fuente de dificultades por la complejidad extraordinaria para manejar problemas de investigación, extensión y sanidad. La dimensión de estas dificultades acrecienta el mérito de instituciones como SENASA que se ve obligada a enfrentar una gran diversidad de problemas con escasos recursos.
- q. En síntesis, el enfoque territorial, la descentralización, la innovación institucional y la coordinación son los ejes centrales de las reformas y las tareas que debe asumir el sector público agrario para apoyar el esfuerzo de competitividad del agro nacional bajo moldes compatibles con el desarrollo humano.

Por su parte, los productores agrarios grandes, medianos y pequeños están también llamados a producir modificaciones importantes en su percepción de los procesos y en su comportamiento empresarial y productivo. Tanto en los procesos en curso, básicamente centrados en la agroexportación de la costa, como en los que potencialmente pueden iniciarse en sierra y selva a partir de productos nativos, existen elementos que pueden permitir trayectorias compatibles con el desarrollo humano. La creciente conciencia de algunos exitosos empresarios de la costa, sobre la imposibilidad de competir en base a mano de obra barata, la aplicación rigurosa de protocolos internacionales de sanidad y seguridad, los lineamientos de responsabilidad social y cuidado ambiental etc. anuncian un germen, todavía pequeño pero real, de valores y comportamientos prometedores en términos de promoción del desarrollo humano. Por su parte, el rescate e impulso a la penetración en los mercados de productos nativos de gran calidad y diferenciación, supone asimismo la revaloración del patrimonio cultural y la identidad de los productores andinos y amazónicos. Todo lo cual abona también para la valoración del desarrollo humano.



## a. Caso emblemático. El espárrago<sup>32</sup>

*Respecto de la agricultura peruana, un investigador de Stanford en el año 2000 arribó a ésta conclusión: «He identificado a 37 profesionales con el know how para exportar cualquier producto agrícola fresco y las instituciones públicas y privadas para lograrlo». (Referencia de Luis Paz Silva, en entrevista personal).*

La producción y exportación de espárragos en el Perú se ha convertido en un caso emblemático porque es capaz de mostrar las contradicciones del agro nacional. Por un lado revela las ventajas y posibilidades de la agricultura moderna de la costa para conformar una cadena productiva con competitividad de estándar internacional; por el otro, la experiencia esparraguera pone de manifiesto las distorsiones a que puede dar lugar la presencia de una cadena moderna y competitiva en el contexto de una agricultura en general atrasada, con escasez crítica de recursos como el agua y mano de obra calificada y mercados rurales insuficientemente desarrollados.

Por estas características, ofrece un interés especial conocer por fuente directa la experiencia y las percepciones de los empresarios agrarios agroexportadores de espárragos, así como las de otros informantes calificados: consultores, expertos y funcionarios públicos directamente involucrados con las actividades de la cadena.

### Optimismo, asociatividad y calidad

Una nota saltante es el optimismo de los empresarios por haber reunido una masa crítica de empresas, instituciones y operadores altamente especializados con el know how para exportar competitivamente productos frescos.

Se señala que la cadena del espárrago ha conformado un modelo de organización y asociatividad, en el que los actores principales son:

- El Instituto Peruano del Espárrago (IPE) que se organiza en tres grupos, para la producción de fresco, congelado y enlatado.
- La Asociación Civil Frío Aéreo que opera en el Aeropuerto de Lima, en relación estrecha con el IPE.
- Un centro de percederos en Miami para reducir costos y dar un mejor

<sup>32</sup> Reseña elaborada a partir de las entrevistas efectuadas a los señores Jorge Checa, Ramón Ponce, Luis Paz Silva y Fernando Cillóniz.

tratamiento del producto enviado desde el Perú. Se ha instalado a partir de un arreglo entre IPE y Frío Aéreo.

A estos esquemas de asociatividad que han significado innovar en la cadena logística y de comercialización, se agregan mecanismos de cooperación que incluyen a organismos del Estado como SENASA, PROMPEX y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En particular los aportes de PROMPEX han sido importantes en apoyo gerencial al IPE, planificación estratégica, participación en Ferias y apoyo a Frío Aéreo.

El Perú ha logrado un récord mundial de productividad y alta calidad en espárragos. Un distintivo del espárrago peruano es su aroma y sabor. Mientras el rendimiento promedio es de 6 a 7 Tm/Ha, el Perú obtiene dos cosechas de 9 Tm/Ha, es decir, dos cosechas con unas 18 Tm/Ha al año. La base natural de este éxito es el clima, es decir, las ventajas del trópico seco, en donde se riega en forma tecnificada y a voluntad; y el uso de contraestación del espárrago fresco con respecto al norte (se produce en noviembre, diciembre, enero).

La cadena ha adoptado y ejercita buenas prácticas agrícolas relativas a seguridad, sanidad, ambientales y laborales. Asimismo se aplica el HACCP: control de puntos críticos del proceso en cadena. Desarrolla también acciones de capacitación por valles en los aspectos agrícolas y de la planta de procesamiento. De modo que no obstante el proceso estacional se tiene a los trabajadores con la misma capacidad normalizada.

Frío Aéreo regula la calidad y coordina los trabajos de control fitosanitario con SENASA y control de Aduanas. Tiene a su cargo las tareas de refrigeración, almacenaje en tránsito y control de la cadena de frío, el establecimiento y aplicación de las Normas Técnicas Peruanas del Espárrago Fresco.

Con las normas ambientales puestas en práctica se propone reducir impactos sobre agua, suelo, aire y se refieren a manejo integrado de plagas, uso y manejo seguro de agroquímicos, disposición apropiada de residuos, forestación de dunas, prácticas de conservación de la biodiversidad e implementación de pozos sépticos y letrinas apropiadas. La cadena ha recibido las Certificaciones ISO 9001-2000 sobre Control de calidad y seguridad, y BASC, obligatoria por sucesos del 11 de setiembre del 2001.

Un problema sanitario no resuelto se refiere a que Estados Unidos aduce la presencia de una plaga cuarentenaria. Eso está obligando a fumigar los espárragos con bromuro de metilo. Una innovación importante que se encuentra en estudio es la aplicación de radiación para sustituir la aplicación del bromuro. La radiación elimina plagas, desinfecta, etc., es una tecnología de punta muy estudiada y eficaz. Si se usa

irradiación en los espárragos se podría enviar por vía marítima y superar a competidores como México. Se combina el tema transportes con el tema sanidad: con irradiación se abaratan costos y fletes. El sistema ya fue aprobado por USA y se está evaluando y constatando su efectividad por cuenta del IPEN en convenio con IPE.

Para sostener y seguir mejorando la competitividad en la agricultura de la costa, los empresarios advierten la necesidad de cumplir dos condiciones indispensables:

- En sanidad agropecuaria, SENASA requiere ayuda para controlar la mosca de la fruta;
- liberalizar los puertos, para hacerlos competitivos y bajar los fletes;
- resolver la escasez de agua en la costa. Estos puntos determinan absolutamente la viabilidad de las exportaciones.

### Ica y el desafío por el agua<sup>33</sup>

Se advierte que el acuífero de Ica se está agotando, ya que el nivel de agua del subsuelo ha venido bajando durante los últimos años, a tal punto que algunos pozos se han secado. Inclusive el contenido de sales en el agua de bombeo está aumentando, lo cual denota que el volumen de agua del acuífero está disminuyendo.

El volumen de agua que se extrae de los 600 o más pozos operativos que tiene el valle, supera largamente a la recarga del acuífero. En ese aspecto, el balance hidrológico de Ica es deficitario. Los agricultores consumen más agua que lo que aporta el río Ica.

La única manera de solucionar este grave problema es trayendo más agua de la sierra, pues de lo contrario, Ica estará condenada a reducir la actual superficie cultivada. Si logramos que inversionistas privados inviertan en la construcción del canal de Incahuasi, para captar agua a razón de 10 m<sup>3</sup> por segundo durante todo el año, y que de paso generen electricidad, aprovechando el gran desnivel existente entre Choclococha y la parte alta del valle de Ica, habremos resuelto el problema.

### Testimonio y propuesta de un empresario esparraguero<sup>34</sup>

Por la escasez de agua y mano de obra, la agricultura peruana tendrá que tecnificarse. Si se quiere lograr competitividad en todos los valles se tendrá que elevar el nivel de capacitación de las personas. Lo de mano de obras barata ya no es perspectiva ni solución.

<sup>33</sup> Fernando Cillóniz, Consultor especializado.

<sup>34</sup> Sr. Jorge Checa. Empresa Athos, Ica.

Nuestra empresa está en un programa de tecnificación. Lo primero que se constata es que hay que elevar el nivel de capacitación de los trabajadores., Por ejemplo, el jefe del pozo ahora va a manejar una computadora y tiene que calificarse. Se requiere aumentar la tecnificación para agricultura de precisión: emplear computadoras, GPS, manómetros, tensiómetros. A este proceso el país tiene que orientarse.

De otro lado los protocolos internacionales que exigen las empresas y los supermercados, también demandan convertir a nuestras empresas en centros de capacitación. Los protocolos son GAP (buenas prácticas agrícolas), EureGAP, HACCP, exigen un proceso permanente de capacitación de personal en prácticas de higiene, seguridad, etc. Además está el protocolo de comercio justo y responsabilidad social empresarial.

La exportación de frutas y hortalizas frescas así como tiene gran potencial, también es la valla más alta de la agricultura, en términos de complejidad, tecnologías, manejo, protocolos. Por eso la actividad llamará a los empresarios más capacitados del país. No cualquiera podrá afrontarlo. Exigirá un alto nivel empresarial.

Respecto de los costos, siempre hay preocupación de los empresarios. Pero todavía hay oportunidad de ganar buenos márgenes. Hay que racionalizar costos pero se requiere mayor tecnificación, maquinaria y equipos. No podremos basarnos simplemente en mano de obra barata.

La inversión en el agro se viene de todos modos. ¿En qué sectores puede colocar su dinero un inversionista? No hay muchos y el agro es uno de ellos. Pero los inversionistas se dan cuenta de que hay escasez de tierras. La costa central es limitada. Precios tenderán a subir por escasez de tierras y agua en los valles de costa. Se tendrán que ir a las nuevas irrigaciones a hacer inversiones en otras tierras, a empezar desde cero.

Ica es un polo de desarrollo, pero ahora los agricultores temen perder su inversión y se preocupan por el problema del agua. Las soluciones serían traer el agua desde Choclococha (Huancavelica) y más adelante desde la selva.

#### Modelo propuesto por la empresa a los parceleros

Nuestra empresa está muy comprometida en el cumplimiento de protocolos, porque el 50% de sus ventas en el mercado inglés, que es el líder en este tipo de exigencias. Estos protocolos se resumen en:

- seguridad del consumidor (libre de pesticidas, raticidas, etc.)

- bienestar
- capacitación del trabajador.
- protección del medio ambiente

Se tiene que demostrar que el personal ha sido capacitado y que se protege el medio ambiente. Hay niveles de cumplimiento: obligatorio, aspectos mayores, aspectos menores y recomendaciones. Pero esas categorías pueden subir de nivel y obligar a las empresas. Por ejemplo, una recomendación es irradiar buenas prácticas al resto. Un fundo no puede estar haciendo manejo integrado de plagas y los vecinos hacer lo contrario.

La empresa se encuentra en un nivel muy por encima de los parceleros. Son dos mundos distintos. Ahora tenemos gran preocupación por influir en mejorar las condiciones del resto, por seguridad y por santidad. Después de probar muchos proyectos que no funcionan, nuestra opción es convencer a los parceleros que se reúnan y formen una empresa. Todos los parceleros juntan unidades mínimo de 30 has, aportan a su propia empresa y ésta alquila las tierras a nuestra empresa. Los parceleros no pierden la tierra, la alquilan a largo plazo. Con ello obtendrán una empresa formada por ellos mismos, un pago anual por hectárea, contratos para labores en la empresa, más 30% de utilidades (por asociación con la empresa).

El promedio de edad de estos antiguos beneficiarios de la reforma agraria es de 55 a 60 años. Ya no pueden emprender reconversión de sus tierras y parcelas. La empresa plantea tomar la administración en una propuesta de asociatividad, para enfrentar el riesgo de que se incremente la fragmentación y subutilización de los fundos. Los parceleros por sus tierras reciben acciones que pueden heredarse, así como dividendos y rentas independientemente del precio que marca el mercado. Por la inestabilidad de precios se propone solución: asegurarles un piso con la renta y un techo con las utilidades. El gran problema de las cadenas productivas es la incertidumbre respecto de los precios. Cómo asegurarles a los productores si hay un shock externo o cualquier otro problema.

Ésta es una respuesta a los problemas de la cadena productiva en hortalizas y frutas frescas que es muy exigente, donde hay que ser muy competitivo. El problema radica básicamente en un adecuado entendimiento con pequeños productores. Nuestra empresa quiere invertir en tecnología para lograr una adecuada explotación de la tierra, así como alcanzar la viabilidad técnica en el uso del agua.

Se ha formado una clase media a partir de la reforma agraria - hijos de los beneficiarios - que son con los que finalmente hay que tratar. La propuesta ha sido bien recibida porque hay relaciones de confianza cultivadas desde hace muchos años. Cualquiera

no puede hacer esa propuesta. La empresa juega un rol de liderazgo en la zona, frente a los parceleros que no salen del algodón y están ahogados.

Nuestra empresa no quiere aplicar el modelo porque necesite tierras. Tiene más tierras de las que puede sembrar. Lo hace porque quiere ayudar a los vecinos (y protegerse de externalidades negativas), e incorpora algún interés comercial para darle la dedicación necesaria.

### **b. Caso emblemático. La papa<sup>35</sup>**

La papa ha sido siempre reconocida como el más importante cultivo de nuestra agricultura. Siendo originaria del Perú, la papa ocupa una de las mayores extensiones de la tierra cultivable del país e involucra al mayor número de productores agropecuarios. Las comunidades campesinas de las zonas altoandinas son depositarias de una enorme riqueza genética, cultural y tecnológica respecto de este cultivo.

Además de estas razones suficientes para considerarla un producto emblemático de la agricultura peruana, en los años recientes se ha dado inicio a un novedoso proceso que busca insertar a variedades nativas de la papa en los mercados, a nivel interno e internacional. En el camino, se han ido revelando tanto las potencialidades del cultivo para penetrar en los mercados, como las enormes dificultades y cuellos de botella que deberán superarse para avanzar significativamente en este esfuerzo.

#### Línea de Papa blanca

Son diversos los problemas que enfrenta la producción de papa blanca. Sigue la tendencia del aumento de la producción y caída de los precios, pues no hay una programación de siembras. Se ha pensado algunas veces en salidas de transformación y exportación pero es difícil. La exportación sería muy complicada, por los bajos rendimientos, altos costos e inestabilidad en los precios.

Los problemas se resumen en un mal sistema de comercialización que utiliza sacos grandes de más de 100 kg, sin control de calidad. Los productores deben asumir las pérdidas y los transformadores no encuentran calidad para abastecer a las actividades de transformación. Las cadenas de procesamiento y restaurantes recurren por eso a la importación de papa congelada. Para el mercado local el consumo es principalmente en fresco.

Desde los años 1995-1996 se ha puesto en marcha un proceso de innovación dirigido a lograr una mejor presentación en los autoservicios. Se ha posicionado un producto

<sup>35</sup> Reseña elaborada a partir de las entrevistas a los señores Pedro Urday y Miguel Ordinola.

denominado «Mi Papa» que se distribuye en sacos de 50 kg. Sobre el peso de los sacos, existe desde hace tiempo una norma en el Ministerio de Agricultura (MINAG) que no se cumplía.

En promedio, los ingresos en el mercado mayorista son de 1200 a 1500 Tm/diarias. Allí no hay espacio, el almacenamiento es inadecuado y sin normas de sanidad. Debe insistirse en que sin un mercado mayorista adecuado, se mantendrán las grandes dificultades para la comercialización y con serios problemas de calidad. Con el sistema de sacos muy grandes se da lugar a mala manipulación, golpes, oxidación y mermas del producto.

Se trata ahora de colocar frente a los consumidores una nueva imagen de la papa que justifique un mejor precio y cotización. En la cadena de supermercados el premio para mejorar el cultivo es un mejor precio. Aquí la idea principal es que se puede hacer innovaciones que no solo tienen que ver con los procesos directamente de producción, sino con la etapa post cosecha trabajando la presentación y la imagen del producto. Estos son temas muy importantes en una estrategia frente a los mercados.

En cuanto al procesamiento de la papa blanca, existe una industria de hojuelas con papa blanca con unas pocas empresas grandes que procesan 300 a 400 Tm/semanales. Hay además unas 20 empresas formales que como máximo procesan 10 Tm/semana. Las dificultades provienen del hecho de que la papa blanca común no sirve para snacks, pues no puede garantizarse los contenidos de materia seca, importante para la calidad de las frituras. Situación similar se presenta para la industria de tiras, en donde el Perú también muestra rezago: hay pocas empresas y muy informales. Las pollerías nacionales usan más las variedades canchán y perricholi.

Se anota que las investigaciones en el Perú no incluyen a la papa blanca. Existen unas 3 000 variedades de papa en el Perú, pero ninguna investigación se ha dedicado a examinar la utilidad industrial de la papa blanca. El Perú solamente procesa el 2% de lo que se consume, mientras Colombia procesa el 25%.

Por otro lado, se ha dado un proceso de introducción de variedades desde el exterior. Ahora está en el mercado la variedad colombiana Capiro con características adecuadas para el procesamiento. Se importaron inicialmente plántulas in vitro, luego se pasó a la producción de semilla básica y comercial, y ahora estamos en la etapa de producción comercial. Fue una iniciativa privada del MSP-AID, con apoyo de la Universidad Agraria La Molina para resolver el abastecimiento de una empresa.

En el Valle del Mantaro se tienen áreas con rendimientos de 20 Tm/ha de Capiro para fritura, frente a las 11 Tm/ha de promedio nacional. Huanuco también ha entrado a esta

producción, y existen ahora semilleristas privados que abastecen con garantía y calidad.

El INIA realizó diversos intento pero sin estabilidad ni continuidad. INCAGRO promueve la innovación en distintas partes de la cadena, no sólo en genética. Se demuestra así que la investigación puede dar más, en términos de competitividad.

En cuanto a la producción de semillas, no hay marco legal adecuado ni voluntad privada para una producción eficiente de semillas, por eso prima la informalidad. Los Comités de Semillas funcionaron hasta el año 2 000 como experiencia financiada por USA. No se pudo autofinanciar con cobros por certificación de semillas por extendida presencia de semilleros informales. La mejor experiencia fue la de Andahuaylas: llegaron a certificar el 90% del área semillero.

### Línea de Papa amarilla

Se ha producido mucha investigación de rescate de estas variedades. En papa amarilla predominan ahora en el mercado las variedades Tumbay (Huánuco) y Peruanita (Andahuaylas). Con ellos ha mejorado la venta del producto fresco y también del procesamiento.

Con las papas nativas se logra una mejor presentación y procesado. Están muy posicionadas en el mercado frente a los consumidores. Por eso pueden tener un precio doble respecto de la papa blanca. Constituye un segmento de calidad por su mejor sabor.

Desde el año 1996 se trabaja en introducir la papa amarilla a autoservicios con distintas marcas y presentaciones. Luego vino la experiencia de exportación a USA de papa amarilla pelada, precocida y congelada.

De la variedad Tumbay existen unas 25 mil has en Huánuco, la principal zona productora (varía de 22 mil a 35 mil has según campañas), con rendimientos de 9 a 13 Tm/ ha. Huánuco produce en contraestación. La mayor parte en setiembre, mientras el resto de la sierra lo hace de abril a junio. De la variedad Peruanita hay unas 15 mil has en Andahuaylas.

El mercado local reconoce la calidad ganada con la modernización del fresco, lo que permite una exportación más sostenible. Luego pueden intentarse ventas a Japón y España. Pero hace falta consolidar el proceso, transparentar las empresas y optimizar los empaques para consumo gourmet. Se trata también de mejorar el aprovisionamiento, acopio, manejo en campo y garantizar semillas de calidad.

Ahora está en marcha un estudio de papas nativas en el mercado de Nueva York con la variedad Tumbay. Existen 6 marcas de papas de empresas distribuidoras en USA, en el



mercado étnico de New York y New Jersey. Hace 5 años había una sola marca, ahora existe un desarrollo empresarial que camina por su propia cuenta, sin el apoyo del Estado.

### Línea de Papas Nativas (de color)

Las variedades más conocidas son Huamantanga, Camotillo, Runtus, y Putis. Sobre esas variedades se ha desarrollado para su presentación en el mercado la marca Tikapapa (papa gourmet). Aquí se trabaja con el concepto de papas nativas como objeto de interés comercial y de negocios. Pero el cuello de botella por resolver son las limitaciones de oferta y estacionalidad, debido a que las zonas productoras (Huancavelica, Andahuaylas, Abancay, Ayacucho) se encuentran a más de 3 500 msnm. Huancavelica es ahora la zona más rica. Puno es un emporio de variedades (pero la blanca desplazó a la de colores), y en Andahuaylas está aumentando la siembra de papa nativa.

Respecto a producción y abastecimiento, se tienen no más de 600 has con rendimientos de 5 a 8 Tm/ha. Son papas orgánicas, aunque no certificadas. Se ha estabilizado abastecimiento en unas 6 Tm/semanales. La cuestión principal es cómo manejar la estacionalidad. El producto sale de mayo a junio y la idea es extender esta producción de mayo a noviembre. Aquí el tema de discusión es la opción de manejo de la estacionalidad con procesos post cosecha. Se puede almacenar pero existe el problema del brotamiento, que reduce la vida útil. El inhibidor de brote CIPC permitiría almacenar por largo período, pero la calidad de producción natural se perdería. Considerando que la papa Tumbay de Huánuco sale en setiembre, la idea es buscar nichos y realizar pruebas de contraestación en las zonas altas.

Otras pruebas se han realizado sobre el procesamiento de puré y las variedades más apropiadas. Se encuentra que la mejor papa amarilla para puré es la Tumbay. Se plantea elaborar los protocolos, ver la vida útil del producto (papa), realizar focus groups y finalmente colocar puré en USA y Francia con calidad gourmet. Se procesa con cáscara y se bajan costos.

Jalca Chips es otra marca generada para las hojuelas con papa de color y actualmente se realiza su venta en Dutty Free. Se aprovecha su alto contenido de materia seca y bajo en azúcares, que resulta excelente para frituras. Las investigaciones realizadas buscan conocer cuáles variedades fríen mejor, con qué aceites, qué imagen del producto se debe construir, formular protocolos de procesamiento, establecer la vida útil de anaquel. Se anota que con Jalca Chips se lograría introducir distintas variedades al mercado, resolviendo la restricción que plantean los autoservicios que quieren concentrarse en pocas variedades, lo cual no es funcional a la diversidad de las papas nativas.

Con estas experiencias se está tratando de poner en práctica y probar un distinto

enfoque de investigación por el lado de la demanda. ¿Qué necesitan resolver los agentes económicos? En el caso del CIP la cooperación suiza financia estos trabajos. Se quiere identificar las señales de los mercados para generar innovaciones en productos y procesos. Ello a su vez supondrá más trabajo de campo: manejo integrado de plagas, selección y clasificación mecanizada. Al respecto se ha fabricado un prototipo de línea de selección y clasificación (se le ha llamado «Huancaína»), cuyas características se presentan en un artículo publicado en una revista especializada de difusión internacional<sup>36</sup>.

Se ha organizado la Cadena CAPAC, como una plataforma integrada por agentes de toda la cadena. El primer objetivo de CAPAC es modernizar el sistema de comercialización, generando la información de cómo quiere el mercado la papa. CAPAC ha puesto en funcionamiento un sistema de información llamado MI Chacra que elabora reportes diarios de precios de papa. Se busca también generar normas de calidad de papas nativas relativas a tamaño, diámetros (rangos), formas típicas, no puntos negros, etc. Si no se cuenta con estas normas especificadas en un protocolo no se puede trabajar con la central de los supermercados. Habría que vender una por una a sus tiendas lo que eleva costos y tiempo.

Son miembros de CAPAC:

- ONGs: Fovida, Serpar, AFDR.
- Empresas: A&L que produce hojuelas fritas de papa amarilla. EXCEL, produce: Tumbay en hojuelas. Tiene línea de frío y puede hacer congelados para exportación.
- Organizaciones de productores: Empresa Multicomunal Cayna de Huanuco; asociaciones de productores de Ayacucho, Andahuaylas, Huanuco, Huancavelica.

Por ejemplo, los productores de Tayacaja se organizan en una Asociación que recibe todo el apoyo del alcalde provincial y se ligan a CAPAC Perú. Allí se definen normas de calidad, que suponen un cambio técnico en los productores.

En la periferia de la cadena CAPAC actúa el Proyecto Incopa del Centro Internacional de la Papa, que establece relaciones con ONGs, y medios de comunicación para la tarea de difusión, promoción más innovación e investigación.

Se realizan pruebas de variedades, análisis de mercados, diseños de presentación, y procesamiento.

---

<sup>36</sup> Butler, G.P., Bernet, T. and K. Manrique (2004): Mechanization of potato grading on small-scale farms: A case study from Peru. (Agriculture, volume 41 pp. 1-12. Cambridge University Press).

Una gestión importante es la que se realiza ante el Ministerio de la Producción para declarar a la papa nativa producto bandera (igual que el pisco y otros productos). Una comisión ya ha iniciado el trámite formal, y los Alcaldes de Andahuaylas y Tayacaja impulsan esta gestión. Se realizará también una campaña en medios de comunicación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO NACIONAL(2005): Políticas de Estado del Acuerdo Nacional (Página WEB del A.N).

AZNARÁN, Guillermo(2003): La competitividad global agrícola (Fondo Editorial UNMSM).

BERNET, Thomas y otros (2003): El reto de vincular a los pequeños productores de la papa con la agroindustria (Revista Latinoamericana de la papa, Vol. 13).

BRACK, Antonio (2000): Diversidad biológica y mercados (SEPIA VIII, Lima)

CEPES (2002): Estudio de la rentabilidad de la agricultura de la costa peruana y las inversiones para mejoramiento de riego, (Mimeo, Lima).

CHIRIBOGA, Manuel (2003): Innovación, conocimiento y desarrollo rural (Debate Agrario 36, Lima).

CONSEJO NACIONAL DE COMPETITIVIDAD (2005): Plan Nacional de Competitividad (Página web del CNC).

FANPE (1996): Diversidad Biológica del Perú. Zonas Prioritarias para su Conservación (Proyecto de Cooperación Técnica Perú-Alemania, Lima).

GONZALES DE OLARTE, E. y B. KERVYN(1987): La lenta modernización de la economía campesina (IEP, Lima).

HAUSMAN, R. y D. RODRIK (2002): Economic Development as Self-Discovery (NBER Working Paper 8952, Cambridge, Mass)

HOPKINS y BARRANTES (1987): «El desafío de la diversidad. Hacia una tipología de la agricultura campesina», en Efraín Gonzales de Olarte y otros: La lenta modernización de la economía campesina. IEP, Lima.

INCAGRO (2002): Modernización de la Agricultura Peruana: La Visión Regional en Debate (Ed. INCAGRO, Lima).

INEI (1996): III Censo Nacional Agropecuario. Resultados definitivos (Lima).

INIA (2003): Plan de Acción Ecoregional de la Innovación Tecnológica Agraria en el Perú (INIA, Lima).

Instituto Cuánto (2005): Perú en Números 2004 (Lima).

KALDOR, Nicholas (1975): Economic growth and the Verdoorn law: A comment on Mr. Rowthorn's article (The Economic Journal, december).

KRUGMAN, Paul (1994): Competitiveness: A Dangerous Obsesión. (Foreign Affairs, March-April).

MINISTERIO DE AGRICULTURA (2004): Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (GTZ-Lima).

MINISTERIO DE AGRICULTURA (2003): Política y Estrategia Nacional de riego en el Perú.

MINISTERIO DE AGRICULTURA (2002): Lineamientos de Política Agraria para el Perú.

ORSTOM-INEI (1998): Estructuras y Dinámicas del Espacio Agropecuario (Lima).

PAZ SILVA, Luis (1993): Competitividad de la agricultura peruana (CADE 93, Arequipa).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PERU (2005, a). Informe sobre Desarrollo Humano: Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos. (Lima).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PERU (2005, b): La Identificación de Potencialidades: Conceptos e instrumentos (Lima).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. PERU (2002). Informe sobre Desarrollo Humano: Aprovechando las potencialidades. (Lima)

PROMPEX (2002): Plan de promoción de exportaciones de las regiones. (PROMPEX-Lima)

PULGAR VIDAL, J. (1996) Geografía del Perú. (PEISA, Lima).

SANTA CRUZ, Francisco (2002), La economía campesina en la última década. (GTZ-CEPES, Lima).

SEN, Amartya (2000): Desarrollo y Libertad (Editorial Planeta, Barcelona).

SEN, Amartya (1989): Development as Capability Expansion. Journal of Development Planning Nº 19 (United Nations, N.Y.).

VALCARCEL, Marcel (2003): Nuevas relaciones sociales entre los productores, la industria agroexportadora y las ONG en el sector agrario peruano. (Universidad Católica de Louvain).

VEGA-CENTENO, M. (2003): El desarrollo esquivo. Fondo Editorial PUCP, Lima.

**ECONOMÍA CAMPESINA Y  
COMPETITIVIDAD. VIEJOS MITOS,  
NUEVAS OPORTUNIDADES**

***Raúl Lizárraga Bobbio***





# Contenido del Capítulo

- **Algunas consideraciones fundamentales**
- **Competitividad y Desarrollo Humano en el campesinado**
- **La pobreza y la exclusión predominantes en el campesinado son insostenibles**
- **Algunas estrategias dirigidas al desarrollo del campesinado**
- **La lógica especial de las economías campesinas**
- **La Agenda Pendiente**
- **Anexos**

**Cuadros sobre los índices de desarrollo humano distrital. 2003**

**Cuadros sobre comunidades nativas y campesinas. Reconocidas y tituladas. 2001**



## ALGUNAS CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES

1. Existe una recurrente brecha entre las declaraciones oficiales que dicen privilegiar las políticas públicas orientadas al desarrollo del sector agropecuario y el desempeño real de este importante sector de la economía. Esas políticas han sido y siguen siendo, en general, insuficientes y desarticuladas. El significativo crecimiento de algunas ramas específicas (espárragos, uvas, paltas, alcachofas) se explica por la apertura de ciertos mercados externos aprovechados por algunos grupos empresariales emergentes, que operan básicamente en parcelas medianas o grandes provistas con sistemas de riego, en la costa. Sin embargo, la mayoría de los productores agropecuarios son campesinos empobrecidos asentados en la sierra y en la selva, cuyos cultivos y crianzas están fuera de ese circuito privilegiado. Este segmento social y productivo funciona tradicionalmente en condiciones precarias por la actuación de factores limitantes, de naturaleza estructural (el modelo económico y de estado en cuestión), que se sostienen mutuamente y que se traduce en un perverso bloqueo a sus posibilidades de acceder a los parámetros propios del desarrollo humano:
  - a) el escaso valor acumulativo de sus precarios activos y rentas netas. En general el balance entre ingresos por ventas y autoconsumo de un lado, y costos de producción de otro lado, son iguales o menores a cero. Esta circunstancia se explica fuertemente por la existencia de un régimen de propiedad o uso extremadamente fragmentado de la tierra (minifundio), por la insuficiente red vial que desconecta su producción de mercados ampliados, por la carencia de sistemas de riego y tecnologías que determinan bajos rendimientos de sus cultivos o crianzas, por el casi nulo acceso al crédito y a la asistencia técnica, por su escasa capacidad económica para afrontar exitosamente los persistentes riesgos climáticos estacionales (sequías, heladas) y por el inequitativo régimen de precios de intercambio con el sector urbano – industrial – comercial;
  - b) las bajas densidades poblacionales y la dispersión de los asentamientos en los que viven, hacen más intensas las limitaciones señaladas en el párrafo anterior, dado que eleva los costos de la asistencia técnica y del crédito, dificulta el acceso a servicios sociales básicos y restringe llegada de su producción a mercados emergentes fuera de sus localidades;
  - c) la relativa fragilidad organizativa del aparato institucional donde se mueven como productores (Juntas de Regantes, Asociaciones por Cultivo) y como ciudadanos (Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas,

Comités de Desarrollo Local, Municipalidades rurales). Esa situación reduce la capacidad para negociar determinadas ventajas o derechos tanto en el plano económico (acceso al crédito, inversiones en sistemas de riego, carreteras o servicios sociales básicos) como político (participación efectiva en los mecanismos del poder, defensa de sus recursos ante aquellas empresas mineras o forestales que depredan y contaminan sus territorios, respeto a sus patrones culturales);

d) un débil bagaje educativo que dificulta el uso de mejores alternativas no solo tecnológicas y económicas, sino que también sociales, desde la perspectiva del desarrollo humano.

2. Frente a tal ambiente, es preciso otorgarle una fuerte prioridad a los esfuerzos orientados a mejorar sustantivamente la plataforma institucional, económica, y social que envuelve el destino del campesinado – rural – empobrecido. Esta línea propositiva implica la confección de políticas diferenciales con respecto a otros segmentos del sector agropecuario, lo cual es obvio. Sin embargo es pertinente reiterarlo porque en la práctica, muchas de las políticas o programas de fomento al agro siguen siendo extremadamente generales o ambiguas, lo cual los hace inaplicables o indeseables. La cuestión radica en como construir procesos de producción que operen no solo en función de los segmentos agroexportadores calificados como «de punta», sino que también a favor del segmento campesino – pobre que está rodeado de múltiples carencias; pero que también tiene posibilidades.
3. Esta postura no se sostiene sólo como una opción benefactora, sino que también como una oportunidad económicamente válida para incorporar al campesinado aludido en formas de producción cada vez más competitivas. Supone admitir que el desarrollo del país en su conjunto no puede lograrse sin una mejora sustantiva de este grupo, no solamente en términos de su desempeño social sino que también en términos de su aporte a la plataforma económica en general y al sustento de la seguridad alimentaria en particular. Se trata del bienestar de aproximadamente 2 millones de medianos y pequeños productores insertados en economías frágiles, con tierras agrícolas<sup>37</sup> relativamente reducidas (5.5 millones de hectáreas aproximadamente) y crecientemente degradadas (malas prácticas en la preparación de los suelos y en el uso del agua). Las tierras con pastos naturales cubren unos 16.9 millones de hectáreas. Por lo tanto, las pasturas y las tierras de uso agrícola representan solamente el 5.6% del territorio nacional, lo cual

<sup>37</sup> Las tierras «agrícolas» son las que permiten siembras estacionales o permanentes, bajo riego o en seco. Otras tierras económicamente utilizables se refieren a las pasturas y a los bosques aprovechables, que suman unas 30 millones de hectáreas. Frente a los 128.5 millones de hectáreas del total del territorio nacional las tierras agrícolas solo representan el 2%. Fuente: Ministerio de Agricultura.

define, con la tecnología vigente, una restricción estructural para el crecimiento del sector agropecuario.

4. Las organizaciones comunitarias de estirpe rural (Comunidades Campesinas y Nativas), conforman un conglomerado humano importante. Se trata de unas 6,000 Comunidades Campesinas que incluyen a más de un millón de familias, y de unas 1,500 Comunidades Nativas (varias de las cuales están en peligro de extinción, arrinconadas por madereros, mineros e inmigrantes serranos) que incorporan a cerca de 47,000 familias.
5. Algunos analistas del desarrollo nacional en general y del desarrollo agropecuario en particular han expresado posiciones pesimistas sobre la posibilidad de mejorar las condiciones dentro de las que se desempeñan las economías campesinas empobrecidas, al menos en el mediano plazo. Sus argumentos recaen precisamente en la dificultad para realizar cambios sustantivos en los factores negativos anteriormente mencionados, dada su complejidad y sus elevados costos financieros. Pero más que nada, porque implica admitir la instalación de un proceso dedicado a la realización de una reingeniería fundamental de los modelos de Estado y de la economía vigentes.

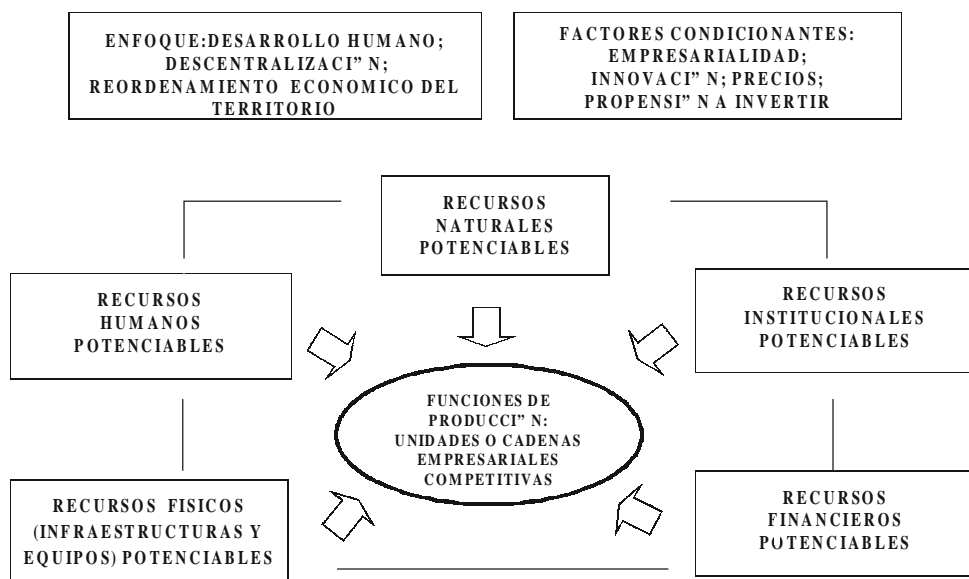
## **COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO HUMANO EN EL CAMPESINADO**

1. El activamiento de cadenas empresariales competitivas implica impulsar y articular (funciones de producción) los diferentes recursos potenciales disponibles (humanos, naturales, institucionales, financieros) en las localidades y regiones. En tal sentido, aún frente a las restricciones impuestas por el modelo económico centralista, el campesinado ha constituido y está madurando emprendimientos empresariales relativamente exitosos, incluso insertadas en el marco de organizaciones comuneras. En el Informe sobre Desarrollo Humano – Perú 2005 del PNUD, se incluyen varias experiencias en este sentido. Algunas de ellas se expresan concretamente en la producción, transformación y exportación de café orgánico, en proyectos de turismo vivencial y cultural, en asociaciones de productores relacionados con gramíneas y plantas medicinales, en el aprovechamiento racional del bosque y en las exportaciones de algunos vegetales y frutos.
2. Parte de estos resultados positivos tienen que ver directamente con la diversidad del Perú en diferentes dimensiones: cultural, institucional, económica, geográfica y climática. En efecto, el Perú cuenta con una de las mayores biodiversidades en el mundo, provocadas por sus diferentes ecosistemas. Los importantes recursos genéticos que dispone, determinan,

por ejemplo<sup>38</sup>, la existencia de unas 4,500 especies de plantas de usos conocidos (alimentación, medicina, industria), muchas de las cuales se han domesticado por el hombre en una gesta de creatividad en los últimos diez mil años cuando menos. Esta diversidad de planos ecológicos ha sido sin duda una de las defensas más importantes en la sobrevivencia material de los campesinos comuneros que mantienen, en varias zonas de la sierra, parcelas que combinan diferentes especies animales y vegetales.

3. Este discurso general sobre como deben ser enfocados los procesos de generación de potencialidades competitivas se expresa esquemáticamente en el gráfico siguiente.

## MOVILIZACION ARTICULADA DE RECURSOS POTENCIABLES



<sup>38</sup> Brack, Antonio. «Biodiversidad: firmeza necesaria». Artículo inédito. Octubre del 2005.

## LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN PREDOMINANTES EN EL CAMPESINADO SON INSOSTENIBLES

1. La pobreza es un factor atentatorio de las posibilidades de construir sistemas de producción exitosos y competitivos en el sector campesino. Las sociedades campesinas exhiben, en general, los mayores grados de pobreza, exclusión y carencia de oportunidades si se comparan con los colectivos sociales asentados en las ciudades capitales de Departamento y Provincia. Los Informes sobre el Desarrollo Humano del 2002 y del 2005<sup>39</sup> muestran que las colectividades ubicadas en los distritos ruralizados de la sierra y de la selva tienen los Índices de Desarrollo Humano (IDH) más bajos; mientras que los asentamientos urbano – costeros, particularmente los que pertenecen a determinados municipios de Lima Metropolitana tienen los IDH más elevados. La perseverancia de los flujos migratorios rural – urbanos son un testimonio de ese fenómeno diferenciador que ha cambiado radicalmente el panorama demográfico peruano en las últimas 5 décadas. En 1940 la población total se estimaba en 6.2 millones, de la cual el 65.0% era calificada como rural; en 1981 de los 17 millones de habitantes el 34.7% era rural y para el 2005 se estima que de una población total de 27.9 millones el 27.5% es calificada como rural.
2. Sin embargo, conviene establecer una importante salvedad a la afirmación anterior: los indicadores que tratan de medir niveles de pobreza o de desarrollo humano son necesariamente aproximaciones parciales. La pobreza por sí misma y el desarrollo son situaciones y procesos muy complejos (polivalentes), varios de los cuales tienen una configuración cualitativa difícilmente transformable en números cardinales u ordinales. Pero, además, la percepción de la pobreza y de las posibilidades de ser superada o aliviada es diferente en una familia campesina minifundiaria del sur andino, frente a la de una familia «marginal» en cualquiera de los «conos» que configuran el hábitat de Lima Metropolitana, por ejemplo. Asumir esa diferencia debería modular estrategias apropiadas de Inversión Social (y económica) en cada caso.
3. Una de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio provistas por las Naciones Unidas, varias de las Políticas de Estado inscritas en el Acuerdo Nacional y el texto del Informe sobre la Democracia en América Latina (PRODDAL)<sup>40</sup> del PNUD; expresan que un cuadro de pobreza masiva, estructural o persistente es incompatible con el logro de procesos consistentes de desarrollo humano, pero también con la democracia. No se trata solamente de hacer más equitativo y solidario el bienestar colectivo con efímeros programas de atención social. Tampoco de impulsar artificialmente determinados emprendimientos empresariales en ciertas

<sup>39</sup> Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002: «Aprovechando las Potencialidades»; e Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005: «Hagamos de la Competitividad una Oportunidad para Todos».

<sup>40</sup> Informe «La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos». PNUD. 2004.

ramas privilegiadas del sector agropecuario. Se trata, en rigor, de garantizar la viabilidad económica y la gobernabilidad democrática del país en su conjunto. Aparecen entonces varias cuestiones retadoras: ¿se logrará recortar en la mitad la pobreza extrema en el Perú (que posiblemente incluye hoy al 20% de la población) en el 2015, tal como se inscribe en primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio? ¿Podrá seguir creciendo el PIB y la oferta de bienes o servicios en el contexto de una sociedad donde la poca capacidad de compra interna restringe la demanda y naturalmente, las inversiones y el empleo?

## **ALGUNAS ESTRATEGIAS DIRIGIDAS AL DESARROLLO DEL CAMPESINADO**

1. El desarrollo del agro asociado al campesinado pobre y básicamente excluido de la sierra y de la selva en general, sugiere la aplicación de políticas y estrategias que incluyen el logro de los siguientes objetivos «clave»:
  - a) establecer un nuevo tipo de relación (no excluyente) de los campesinos con los operadores sociales y económicos «urbanos», que haga más eficiente la actual organización económica del territorio; particularmente en cuanto a la articulación de mercados. En ese sentido, la cada vez más tenue diferencia entre los espacios «rurales» y los «urbanos» se facilita mediante los programas de telefonía rural, de promoción de pequeñas empresas campesinas y del mejoramiento o apertura de vías interdistritales;
  - b) adoptar nuevas prácticas en la gestión de unidades de producción campesinas, que permitan elevar sus rendimientos y mejorar sus condiciones de vida. Una línea en esta dirección, aplicable a economías campesinas consiste en el montaje de sistemas «agrosilvopastoriles». Estos sistemas han mostrado ventajas en varios lugares, entre ellos en Cajamarca (Porcón), que actúa el aprovechamiento diversificado del suelo y agua (combinando agricultura, pequeña ganadería y forestería)<sup>41</sup>. Responden mejor tanto a propósitos de autoconsumo o subsistencia alimentaria, como a la disponibilidad de dinero para la compra de insumos y servicios mediante la venta de cosechas y crianzas no consumidas internamente. Pero también, y esto es fundamental, para diluir los riesgos de un ambiente causado por agresiones climáticas agudas (sequías, friaje, inundaciones);
  - c) cambiar los modelos de organización y actuación de las Comunidades Campesinas y Nativas, respetando sus valores e identidades culturales,

<sup>41</sup> En Porcón (Cajamarca) se viene madurando este sistema en el cual, además, se trata de incorporar actividades artesanales, turismo vivencial y siembra de peces. La Universidad Nacional de Cajamarca dispone de información detallada de este esfuerzo.



sus calificadas predisposiciones para entender sus entornos físicos, sus tecnologías «tradicionales»<sup>42</sup> ventajosas para el manejo del suelo y sus conductas asociativistas («tarefas», «Ayni»). Este último aspecto es fundamental para empujar procesos de desarrollo en escenarios difíciles donde la fuerza individual es insuficiente. Es conveniente cuidar que las políticas de integración parcelaria en las Comunidades Campesinas no arrastren un proceso que desnaturalice la convocatoria solidaria de estas entidades y que tampoco signifique la relativización del régimen de propiedad de las tierras.

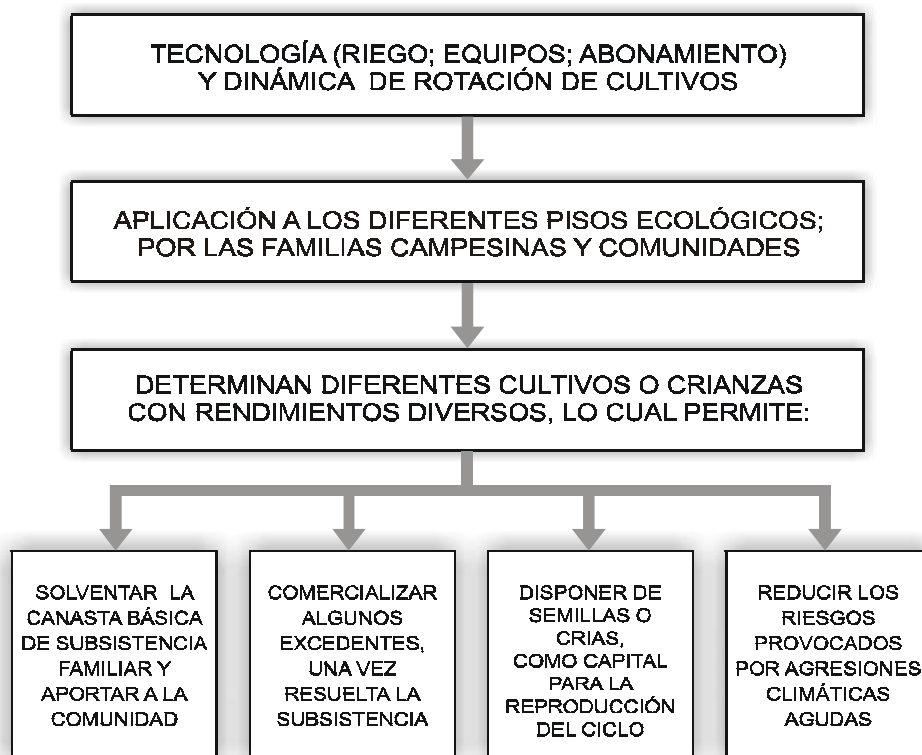
## LA LÓGICA ESPECIAL DE LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS

1. Las consideraciones anteriores obligan a asumir que el desempeño de las economías campesinas serranas, en especial aquellas adscritas a la superestructura de las Comunidades Campesinas, tienen una «lógica» diferente a la lógica de las economías altamente tecnificadas en determinadas zonas costeras. Las economías campesinas no son necesariamente contrapuestas a una adecuada y eficiente gestión del territorio y de la producción. Tienen futuro para ser competitivas dentro de ciertos límites con el aporte de un amplio abanico de estrategias y esfuerzos compartidos con el Estado. Las economías campesinas muestran en muchos aspectos, una buena racionalidad, aún si no se adscriben necesariamente a las formas de producción para mercados ampliados y para la exportación. En consecuencia, los estratos rural – campesinos tienen que ser considerados de manera diferente en un planteamiento estratégico para impulsar el «sector agropecuario».

El siguiente gráfico sintetiza una secuencia lógica para el aprovechamiento de las tierras y aguas por las familias campesinas de la sierra, adscritas a Comunidades Campesinas, a partir de la rotación de cultivos y del aprovechamiento de chacras o pasturas que se ubican en diferentes pisos ecológicos.

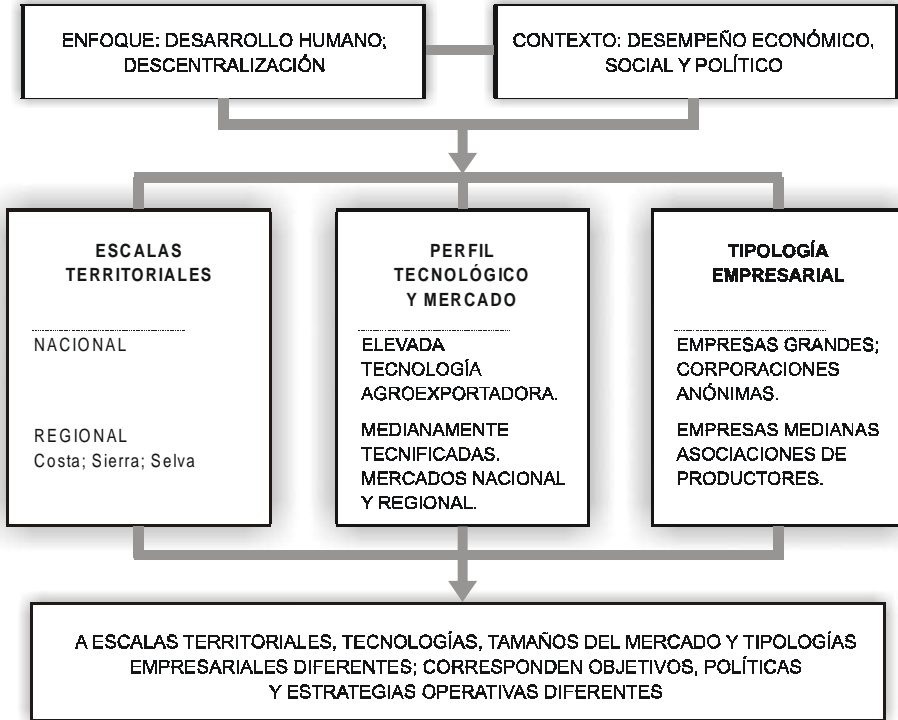
<sup>42</sup> El uso de «camellones» o «waru warus» en el Altiplano (especialmente en Puno), el uso de terraplenes o andenes, la aplicación de abono orgánico, el desenvolvimiento de diferentes tipos de cultivos según el tipo de suelos y climas, el sostenimiento de puntos de almacenamiento de agua (qochas) para fines de riego.

## ESQUEMAS DE LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS



2. Los anteriores argumentos aluden a la diversidad geográfica, económica, social, institucional y cultural como un atributo especial del Perú en comparación con los otros países Latinoamericanos. Este hecho implica la necesidad de elaborar y aplicar políticas heterogéneas de desarrollo en el sector agropecuario, teniendo en cuenta las diferencias relacionadas con formas o escalas de producción, pisos ecológicos y mercados. El mensaje reiterativo es: «A situaciones diferentes, políticas diferentes». Un esfuerzo en esa dirección debería partir de un enfoque integrador, como es el del desarrollo humano y de una certera apreciación del contexto general (económico, social, político) dentro del cual se mueve el sector. Sin duda los procesos aún frágiles e insuficientes de descentralización y regionalización, en sus dos dimensiones esenciales, la dimensión política y administrativa de un lado, y la dimensión económica y de ordenamiento del territorio de otro lado constituyen vectores clave de ese contexto. Un esquema elemental que auspicia este argumento diferenciador aparece en el gráfico siguiente.

## CATEGORÍAS DIFERENCIALES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL SECTOR AGROPECUARIO



## La Lógica de las Economías Campesinas

*Con respecto al ciclo de producción, el campesino serrano tiene muy en cuenta el futuro, salvo que carezca de las mínimas capacidades (parcelas muy pequeñas) para guardar comida o semillas, puesto que los cultivos vigentes jamás están asegurados (riesgos climáticos, desplome de precios). La conservación de las cosechas de los años buenos para responder a los años malos, ha exigido, por ejemplo, técnicas particulares de deshidratación de tubérculos andinos (chuño, tanta o moraya).*

*La crianza de animales menores o mayores permite, en ese mismo sentido, cubrir brechas en la oferta alimentaria o adquirir otros bienes y servicios (mediante la venta de lana, fibras de camélidos, carne charqueada). De otro lado, los tiempos muertos entre la siembra y la cosecha, especialmente cuando se trata de cultivos en secano constituyen un espacio que puede utilizarse mejor para fines de capacitación, migración temporal para engancharse con cosechas o sembríos de otras zonas, para mejorar la calidad de las tierras que ha dejado «en descanso», para producir artesanías y, por cierto, para convivir más satisfactoriamente con su familia.*

*Su comportamiento económico y social va siendo cada vez más ágil en su propio mundo pero también en relación con los ámbitos urbanos. En efecto, su tránsito temporal como peón en ciudades cercanas, junto con la internalización de las comunicaciones (telefonía rural, radiofonía, internet, apertura de carreteras), viene acercando el campo con la ciudad y viceversa.*

## LA AGENDA PENDIENTE

Algunos aspectos importantes en el debate sobre las perspectivas, retos y oportunidades del sector agropecuario en general y del campesinado en particular son los siguientes:

- a) apoyo al esfuerzo de gestiones Municipales novedosas en el sentido de admitir como un elemento sustantivo de sus Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos, la promoción e incluso los aportes directos en la conformación de proyectos productivos de génesis rural. La Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) dispone de un registro de varios casos de este tipo en Piura, Cajamarca y Cusco;
- b) arbitrar equitativamente los históricos conflictos entre Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas por un lado, y empresas concesionarias

de yacimientos mineros o bosques por el otro. En principio estos conflictos responden a un estilo de aprovechamiento de los recursos naturales tradicionalmente depredador y degradador del ambiente, en territorios habitados por comuneros cuya sobrevivencia se ve afectada por las concesiones. En años recientes, esta historia ha comenzado a modificarse gracias a los crecientes reclamos de campesinos, autoridades locales y organizaciones ambientalistas que constatan con preocupación que se mantienen determinadas conductas restrictivas de algunas empresas mineras para respetar las pautas de protección determinadas por los Planes de Manejo Ambiental. Asimismo, porque se considera equitativo compartir las amplias ganancias de estas empresas, por el crecimiento de los precios de algunos metales como el oro, el vanadio y el cobre.

Sobre estos temas es esencial formular nuevos análisis en función de los alcances potenciales de las regalías (compensación por el uso de los recursos) y el canon (aportes derivados de las rentas empresariales). Los avances en estos campos se perciben todavía como insuficientes tanto por el lado de las políticas del Gobierno, como por el lado de las normas legales en manos del Congreso y de los compromisos efectivos de las empresas. Es entendible, por lo mismo, la persistencia de los dilemas entre agro y comunidades frente a emprendimientos mineros, pese a los Estudios de Impacto Ambiental y Planes de Manejo Ambiental.

La búsqueda de formulas de entendimiento que permitan una coexistencia de ambos intereses es imperativa; bajo el supuesto de que el Estado arbitrará equilibradamente este tipo de entendimientos, capaces de evitar riesgos ambientales y daños sociales o económicos en las Comunidades Campesinas y Nativas. En este escenario, la llamada «responsabilidad social de las empresas» debería constituir de veras un parámetro fundamental del desempeño de las explotaciones mineras, forestales y pesqueras.

En el caso de las explotaciones madereras deberán considerarse con bastante más rigor las condiciones elementales para autorizar concesiones forestales; particularmente en lo concerniente a la capacidad técnica y económica para efectivizar un manejo racional del bosque, satisfacer los programas de reforestación y ejecutar los decomisos y multas que correspondan. Debe internalizarse la gravedad de un fenómeno depredador de antigua data: hacia el año 2000 la deforestación afectaba 9.6 millones de hectáreas (12% de la extensión del bosque amazónico del país), lo cual implica unas 216,000 hectáreas deforestadas cada año. En ese contexto los bosques secos del norte (Tumbes, Piura, Lambayeque) están en proceso de extinción. Esta situación no solo afecta el acervo del recurso forestal. Implica cambios microclimáticos negativos, la eliminación de la fauna natural, el

arrinconamiento de Comunidades Nativas al punto de su extinción y la agresión de Reservas Ecológicas;

- c) articular eficazmente los proyectos del sector agropecuario con los de otros sectores, en el contexto de los Planes Concertados y Presupuestos Participativos en las Regiones y Municipalidades. La cuestión es fundamental por varias razones. Entre ellas, la conformación de verdaderas regiones (multidepartamentalización) que reclaman una reingeniería total de estos instrumentos, la precaria capacidad técnica y financiera de los Gobiernos Regionales y Locales para definir, operar y supervisar proyectos; las ambigüedades y fragilidades de los Canon, Regalías, Fondos de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FONCOMUN), Fondos Especiales para la Promoción de Inversiones Descentralizadas. Este esfuerzo debe reconocer con prioridad el desempeño de las inversiones en el sector campesino;
- d) reacondicionar las funciones dirigidas al desarrollo agropecuario dentro de las estructuras orgánicas de los Gobiernos Regionales. En este mismo sentido, importará evaluar los alcances logrados por los procesos y mecanismos de transferencias de recursos y proyectos que han correspondido al Gobierno Central (MIMDES, FONCODES, Instituto Nacional de Desarrollo). Pero también deberá tenerse en cuenta los nuevos derroteros del proceso de regionalización (macrorregiones) abortado en el referéndum del 30 de Octubre del 2005. Esta situación marca un nuevo punto de arranque que pudiera ser capaz de superar los escollos logísticos, los criterios anómalos asumidos en los correspondientes Expedientes Técnicos y los insuficientes contextos legales;
- e) potenciar el Banco Agropecuario, particularmente en cuanto a su capacidad operativa y su disponibilidad financiera para ofertar volúmenes de crédito adecuados a las demandas de los medianos y pequeños campesinos. Según datos de esta entidad, a Diciembre del 2005 dispone de un capital social de 100 millones de soles. Esta base crece hasta 265 millones de soles con la disponibilidad de otros recursos del Ministerio de Agricultura (105 millones de soles) y de un aporte adicional del Tesoro Público (60 millones de soles);
- f) establecer conjuntamente con todos los actores involucrados el balance real de los impactos provenientes de los Tratados de Libre Comercio (TLC) sobre algunas ramas del sector agropecuario y el campesinado. El TLC con los Estados Unidos de Norteamérica es fundamental para este subsector «extremadamente sensible»; considerando objetivamente que se enfrenta con una posición desventajosa. Este argumento hace referencia a los subsidios que ese país otorga a sus agricultores, a las carencias de su estructura de

producción y mercadeo (difícilmente reversibles en el corto plazo) y a las dificultades reales (estrechez de la Caja Fiscal) que tendría el Estado peruano para compensar las pérdidas que se sufrirían (tanto en el sector agropecuario como en el abastecimiento de medicamentos) a consecuencia de un esquema de intercambio desigual. El análisis de costos y beneficios del TLC debe ser nítido. De por medio están en juego varias cosas importantes: el destino de más de 250,000 cabezas de familias campesinas, el posible resquebrajamiento de varias cadenas agroeconómicas que dependen de la producción de arroz, maíz amarillo duro, algodón, azúcar, trigo, cebada, papa, palma aceitera, carnes, lácteos, hortalizas y verduras, una mayor fragilidad en las políticas de seguridad alimentaria, el aceleramiento de las migraciones campo – ciudad, descensos en la recaudación y mayores tensiones sociales;

- g) lograr que las políticas públicas alineadas con el desarrollo humano del sector agropecuario se formulen y apliquen, considerando los correspondientes mandatos y facultades de los diferentes estamentos del Gobierno: Central, Regional, Provincial, Distrital. Si estos alcances no son suficientemente precisados para evitar duplicidades o ambigüedades, las posibilidades de acelerar mejoras se dilatarán o abortarán. Aquí, algunas preguntas son fundamentales: ¿Serán realmente coherentes y pertinentes los cambios normativos que en este sentido se esperan del Congreso; particularmente en la Ley Marco de la Descentralización, en las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Municipales y en el Reglamento de Organización y Funciones de los nuevos Gobiernos Regionales? ¿Estarán dispuestos el Ministerio de Agricultura y otros ministerios concernidos a transferir poder y procedimientos que fortalezcan efectivamente la gestión descentralizada del desarrollo agrario, rural y campesino?





# **ANEXOS**

**CUADROS SOBRE LOS ÍNDICES DE  
DESARROLLO HUMANO  
DISTRITAL - 2003**

**CUADROS SOBRE COMUNIDADES NATIVAS Y  
CAMPELINAS.  
RECONOCIDAS Y TITULADAS - 2001**

**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) DISTRITAL . 2003**  
**DISTRITOS ORDENADOS POR IDH - LOS 30 MEJOR UBICADOS**

Departamento	Provincia	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Ingreso familiar per cápita mensual	
			Habitantes	Rango	IDH	Rango	Nuevos Soles	Rango
Lima	Lima	San Isidro	70 724	68	0,788	1	1 218,68	1
Lima	Lima	Miraflores	95 473	51	0,766	2	1 105,43	2
Lima	Lima	Jesús María	68 812	71	0,752	3	968,76	3
Lima	Lima	San Borja	131 060	37	0,738	4	959,99	4
Lima	Lima	Lince	72 604	66	0,734	5	873,09	9
Lima	Lima	Barranco	46 915	110	0,727	6	812,77	11
Lima	Lima	San Miguel	134 103	35	0,724	7	868,13	10
Lima	Lima	Santiago de Surco	257 438	15	0,724	8	907,63	6
Lima	Lima	La Molina	140 066	33	0,723	9	779,99	14
Lima	Lima	Pueblo Libre	81 899	60	0,722	10	957,08	5
Callao	Callao	La Punta	7 361	658	0,722	11	887,51	8
Lima	Lima	Magdalena del Mar	54 539	104	0,721	12	898,92	7
Lima	Lima	Breña	96 516	49	0,721	13	774,38	16
Callao	Callao	Bellavista	85 281	57	0,718	14	771,71	18
Lima	Lima	La Victoria	232 839	17	0,718	15	771,99	17
Lima	Lima	Lima	348 461	7	0,712	16	753,71	19
Lima	Lima	Surquillo	100 784	47	0,710	17	800,71	13
Lima	Lima	San Luis	60 871	81	0,701	18	737,87	20
Lima	Lima	Rímac	214 364	19	0,698	19	676,47	23
Lima	Huaura	Huacho	55 518	100	0,697	20	659,29	25
Lima	Lima	San Martín de Porres	469 504	3	0,694	21	644,90	29
Lima	Lima	Los Olivos	305 838	10	0,693	22	622,43	34
Lima	Lima	Chorrillos	274 309	13	0,689	23	620,23	35
Lima	Lima	Chaclacayo	41 780	119	0,688	24	650,60	28
Lima	Barranca	Barranca	51 103	106	0,686	25	590,80	45
Arequipa	Arequipa	Yanahuara	19 322	259	0,686	26	702,82	22
Lima	Cañete	Santa Cruz de Flores	2 262	1323	0,686	27	601,92	39
Tacna	J. Basadre	Ilabaya	7 837	628	0,685	28	806,97	12
Lima	Huarocharí	Matucana	5 537	814	0,685	29	591,36	44
Lima	Barranca	Paramonga	27 743	183	0,685	30	633,33	31
<b>PERU</b>			<b>27' 148 101</b>	<b>-</b>	<b>0,590</b>	<b>-</b>		<b>-</b>

Fuente: INEI, MEF, MINEDU

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano.

**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH) DISTRITAL. 2003**  
**DISTRITOS ORDENADOS POR IDH - LOS ÚLTIMOS 30 UBICADOS**

Departamento	Provincia	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Ingreso familiar per cápita mensual	
			Habitante	Ranking	IDH	Ranking	Nuevos Soles	Ranking
Ancash	Carhuaz	Shilla	4 143	981	0,372	1 799	218,52	936
Loreto	Alto Amazonas	Balsa Puerto	13 769	367	0,372	1 800	143,68	1 692
Cajamarca	Cajabamba	Sitacocha	10 492	489	0,371	1 801	197,39	1 236
Huancavelica	Angaraes	Huanca - Huanca	2 092	1 364	0,371	1 802	129,21	1 757
Cajamarca	San Marcos	José Manuel Quiróz	6 126	760	0,371	1 803	191,76	1 314
Ayacucho	La Mar	Tambo	11 734	430	0,369	1 804	167,57	1 574
Cajamarca	San Marcos	Chancay	5 374	834	0,368	1 805	182,59	1 414
Cajamarca	Cajamarca	Chetilla	4 408	946	0,368	1 806	191,90	1 310
Amazonas	Condorcanqui	El Cenepa	9 882	510	0,367	1 807	174,90	1 499
Ayacucho	La Mar	Santa Rosa	13 381	373	0,366	1 808	156,81	1 641
Huánuco	Pachitea	Panao	18 144	275	0,365	1 809	123,95	1 793
Apurímac	Andahuaylas	Tumay Huaraca	2 316	1 311	0,365	1 810	174,34	1 505
Cusco	Acomayo	Rondocán	5 313	844	0,364	1 811	180,84	1 435
Huánuco	Yarowilca	Choras	8 772	576	0,363	1 812	89,26	1 826
Huánuco	Marañón	San Buenaventura	2 853	1 209	0,361	1 813	127,89	1 762
Cusco	Quispicanchi	Ccatca	11 331	448	0,357	1 814	177,00	1 477
Cajamarca	Celendín	Miguel Iglesias	7 065	682	0,356	1 815	166,19	1 583
Cusco	Paucartambo	Colquepata	10 487	490	0,355	1 816	169,77	1 552
Cusco	Paruro	Ccapi	5 325	842	0,353	1 817	177,19	1 475
Huancavelica	Angaraes	Santo Tomás de Pata	764	1 714	0,353	1 818	136,69	1 721
Ancash	Yungay	Cascapara	2 057	1 372	0,353	1 819	211,56	1 033
San Martín	El Dorado	Santa Rosa	2 033	1 383	0,351	1 820	188,69	1 345
Huancavelica	Acobamba	Anta	6 742	704	0,351	1 821	121,68	1 809
Ayacucho	Víctor Fajardo	Huancaraylla	4 667	913	0,347	1 822	160,13	1 624
Cusco	Paruro	Omacha	6 359	737	0,342	1 823	173,53	1 511
Huánuco	Pachitea	Umari	16 158	312	0,340	1 824	112,38	1 821
Cusco	Chumbivilcas	Capacmarca	5 793	790	0,340	1 825	175,06	1 497
Huancavelica	Angaraes	Huayllay Grande	1 409	1 528	0,335	1 826	168,97	1 555
Cusco	Quispicanchi	Ccarhuayo	3 215	1 141	0,330	1 827	164,02	1 595
Ancash	Yungay	Quillo	12 171	419	0,323	1 828	202,78	1 154
<b>PERU</b>			<b>27 148 101</b>	-	<b>0,590</b>	-		-

Fuente: INEI, MEF, MINEDU  
 Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano.

<b>COMUNIDADES CAMPESINAS (CC) RECONOCIDAS Y TITULADAS POR DEPARTAMENTO. JULIO DEL 2001</b>						
<b>Departamentos</b>	<b>Reconocidas</b>		<b>Tituladas</b>			
	<b>Nro. C.C.</b>	<b>Nro. Familias</b>	<b>Nro. C.C.</b>	<b>%</b>	<b>Por Titularse</b>	<b>Area (has)</b>
Amazonas	52	27,006	52	100	-	691,918
Ancash	345	54,873	220	63.8	125	1,258,362
Apurimac	442	74,309	334	75.6	108	1,641,704
Arequipa	100	65,528	60	60	40	1,065,168
Ayacucho	603	72,108	380	63	223	1,934,731
Cajamarca	107	27,426	79	73.8	28	320,127
Cusco	886	100,524	645	72.8	241	1,906,257
Huancavelica	558	86,753	459	82.3	99	1,190,542
Huanuco	257	108,966	109	42.4	148	423,693
Ica	9	985	2	22.2	7	50,691
Junín	389	74,680	348	89.5	41	1,212,155
La Libertad	120	25,535	83	69.2	37	346,124
Lambayeque	25	48,344	16	64	9	348,399
Lima	287	31,768	162	56.4	125	1,434,483
Loreto	66	5,108	40	60.6	26	195,571
Madre de Dios	-	-	-	-	-	-
Moquegua	75	7,120	71	94.7	4	497,482
Pasco	73	39,796	63	86.3	10	508,482
Piura	136	95,308	120	88.2	16	768,695
Puno	1,249	108,912	937	75	312	1,895,098
San Martín	1	50	1	100	-	1,270
Tacna	46	3,077	43	93.5	3	466,568
Tumbes	-	-	-	-	-	-
Ucayali	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5,826</b>	<b>1'058,176</b>	<b>4,224</b>	<b>72.5</b>	<b>1,602</b>	<b>18'157,519</b>

Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas del Perú, 1984, 1991, 1998, 2001, Ministerio de Agricultura-Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, Lima, 1984, 1991, 1998 y 2001. Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano.

**COMUNIDADES NATIVAS (CN) RECONOCIDAS Y TITULADAS POR DEPARTAMENTO.  
A JULIO DEL 2001**

Departamentos	Reconocidas 1/	Tituladas 1/			
	Nro. de CN	Nro. de CN	%	Pendientes de Titulación	Area (has)
Amazonas	168	168	100	0	809,765.42
Ayacucho	1	0	0	1	-
Cajamarca	2	2	100	0	29,575.61
Cusco	51	49	96.1	2	352,305.63
Huanuco	9	8	88.9	1	37,707.04
Junin	156	151	96.8	5	211,765.48
Loreto	488	430	88.1	58	3,227,476.28
Madre de Dios	24	20	83.3	4	195,488.02
Pasco	113	98	86.7	15	200,081.85
San Martín	29	29	100	0	106,867.68
Ucayali	226	222	98.2	4	1,229,799.32
<b>Total</b>	<b>1,267</b>	<b>1,177</b>	<b>92.9</b>	<b>90</b>	<b>6'400,832.00</b>

Fuente: Directorio de Comunidades Nativas del Perú 1999 y 2001. Presidencia de la República Ministerio de Agricultura.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano

Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural. Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas. PETT.

1/ La información presentada es un acumulado desde 1975.



**TRATADO DE LIBRE COMERCIO  
ANDINO (TLC).  
RESTRICCIONES A LAS POLÍTICAS  
DE DESARROLLO HUMANO  
EN EL SECTOR AGRARIO**

*Guillermo Rebosio Arana*





# Contenido del Capítulo

- **Introducción**
- **TLC Andino: ¿cómo afecta a las políticas públicas?**
- **Agenda interna: políticas públicas para construir la competitividad rural y agraria**
- **Conclusiones**



# Introducción

El proceso de integración del Perú a los mercados agrarios mundiales registra cambios fundamentales a inicios de los noventa, participando en las negociaciones multilaterales denominadas «Ronda Uruguay»<sup>43</sup>, que concluyó con la suscripción de múltiples acuerdos como la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y varios compromisos específicos, tales como el Acuerdo sobre Agricultura, cuyo objetivo era «establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado», que busca eliminar las trabas al libre comercio de productos agrarios y reducir gradualmente los subsidios otorgados por las potencias agrarias, entendiendo que ambos constituyen una distorsión de los mercados e impiden que las naciones aprovechen plenamente los beneficios del intercambio comercial.

Del mismo modo, nuestro país ha estado involucrado en procesos regionales, desde el ALCA hasta los acuerdos con socios comerciales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), conformada por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), conformado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile, que han representado una gradual pero sostenida apertura de los mercados internos, además de gozar de los beneficios otorgados por concesiones unilaterales como el ATPA-ATPDEA (siglas en inglés del Acuerdo Andino de Protección Comercial y el Acuerdo Andino de Protección Comercial y Erradicación de Drogas, respectivamente) de EE.UU y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, que nos dieron un acceso preferencial a importantes mercados externos. Como resultado de este proceso (ayudados por una favorable evolución de los precios internacionales de nuestras exportaciones), se logró revertir la balanza comercial deficitaria.

**Cuadro 1.**  
**PERÚ: ESTRUCTURA DEL COMERCIO 2001 - 2004**  
(millones US\$)

BLOQUE	2001			2004		
	X Fob	M Cif	Saldo	X Fob	M Cif	Saldo
EE.UU	1 739.1	1 645.9	93.2	3 564.6	1 977.9	1 586.7
Unión Europea	1 871.1	1 038.5	832.6	2 995.7	1 213.2	1 782.5
Comunidad Andina	520	1 158.4	-638.4	794.9	2 267.1	-1472.2
MERCOSUR	252.7	844.5	-591.8	402	1 375.7	-973.8
Otros	2 554.4	2 564.9	-10.5	4 612.9	3 277.6	1 335.3
<b>TOTAL</b>	<b>6 937.3</b>	<b>7 252.3</b>	<b>-315</b>	<b>12 370.1</b>	<b>10 111.5</b>	<b>2 258.6</b>

X: exportaciones; M: importaciones  
Fuente: SUNAT

<sup>43</sup> Así se denominó a la octava ronda de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que se inició el 28.09.1986 en Punta del Este (Uruguay) y culminó el 15.04.1994 en Marrakech (Marruecos). En Diciembre de 1994 el Perú aprobó, mediante Resolución Legislativa N° 26407 (16.12.1994), el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay, suscritos en Marrakech (15.04.1994). Este paquete incluye el Acuerdo sobre Agricultura, donde el Perú fija sus aranceles consolidados y otros compromisos que limitan nuestras políticas comerciales aplicadas a los productos agrarios. En los anexos de este compromiso, nuestro país fijó los aranceles consolidados que funcionarían como niveles máximos que no podrían ser superados, bajo la amenaza de sanciones: 68% para los productos bajo el sistema de derechos específicos variables (ahora convertido en franja de precios) y 30% para todo el resto.

Al final, luego de quince años, lo que se observa es un segmento de gran dinamismo en la agricultura, que ha sido capaz de aprovechar las ventajas concedidas unilateralmente por los EE.UU y la Unión Europea, conquistando una sólida posición en dichos mercados. Pero, al mismo tiempo, se comprueba que este grupo de productores sigue siendo absolutamente minoritario dentro de la agricultura nacional.

Cuadro 2. LOS DISTINTOS TIPOS DE AGRICULTURA EN EL PERÚ							
Tipo	Nombre	Cultivos	Area		Productores *		PIB (%)
			(has.)	(%)	Número	(%)	
I	Exportación No Tradicional	Espárrago, mango, páprika, olivo, marigold	80.714	3	52.836	3	9
II	Agricultura Extensiva	Papa, arroz, maíz amarillo, café, caña de azúcar, algodón	1 371.900	51	1 286.158	73	49
III	Agricultura de Mercadeo Interno	Cebolla, tomate plátano, yuca, maíz, choclo, alfalfa	831.39	31	1 014.993	58	37
IV	Agricultura de Subsistencia	Trigo, cebada, olluco, haba, oca	403.008	15	964.786	55	5
TOTAL			2 687.012	100	1 754.000	100	100%

\* Un productor puede tener uno o más cultivos.  
Fuente: Ministerio de Agricultura / Junio 2005.

Surgen entonces dos interrogantes: ¿por qué siguen siendo tan pocos los que acceden exitosamente a los mercados externos?, ¿qué pasará con el resto de productores, no agroexportadores, en un escenario de apertura recíproca de mercados?

Algunas ideas centrales de la ponencia, que conviene rescatar desde esta perspectiva son:

- a. Existe una relación entre la preeminencia de la agricultura en la estructura productiva de los departamentos y el grado de bienestar o desarrollo humano de sus poblaciones, lo que sugiere que la actividad agropecuaria no ha logrado convertirse en canal de mejores niveles de ingresos y acceso a servicios básicos para la población en los departamentos más intensamente volcados a esta actividad.
- b. El desempeño competitivo de algunos actores, rubros productivos y territorios agrarios puede conducir a una profundización de las brechas existentes en el campo, que ya son muy profundas, requiriéndose extender y generalizar los progresos en el desempeño competitivo concentrando los

esfuerzos en extender la frontera de la innovación el conocimiento y los servicios al productor hasta donde sea posible.

- c. El Estado, pese a la evolución de los enfoques de las políticas de desarrollo, todavía tiene un importante rol que jugar en el proceso que busca pasar del simple aprovechamiento de las condiciones naturales favorables a la adquisición de nuevas ventajas basadas en el conocimiento y la innovación.
- d. La educación es un aspecto fundamental del esfuerzo de creación de capacidades, por lo que la formación de capital humano es una condición indispensable para el funcionamiento sostenido de un sistema de innovación, la inventiva tecnológica, la gestión de sus desarrollos, su aplicación en procesos productivos, y la generación de beneficios y su retorno a la sociedad.
- e. Para que el Estado y sus políticas públicas se traduzcan en ganancias de competitividad con un carácter inclusivo es necesario implementar innovaciones institucionales en el sector público agrario nacional (y en otras áreas clave del gobierno nacional).

Sin embargo, en el marco de los procesos externos e internos que se vienen desarrollando en los últimos años, cabe preguntarse ¿es posible implementar políticas de desarrollo humano en el sector rural y agrario que tengan reales posibilidades de éxito?, ¿hasta qué punto los compromisos asumidos por el Perú en los acuerdos comerciales limitan nuestras posibilidades de construir una agricultura competitiva bajo principios de inclusión y acceso equitativo a las oportunidades?

## **I. TLC ANDINO: ¿CÓMO AFECTA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?**

El ATPDEA forma parte de una estrategia de largo plazo de los Estados Unidos para la liberalización del comercio exterior, donde «cada uno de los países andinos beneficiarios se compromete a concluir las negociaciones de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas para el año 2005, como un medio para extender la seguridad económica de la región».

Así, EE.UU esperaba que el ALCA entre en vigencia a inicios del 2005, pero el estancamiento de ésta iniciativa condujo a la negociación de TLCs de carácter bilateral o multilateral con las economías más pequeñas del hemisferio (América Central, Comunidad Andina), quedando excluidos países como Venezuela, Brasil y Argentina. El objetivo de construir un área de libre comercio alrededor de la economía norteamericana se expresó claramente en las conclusiones de la norma que creó la «Autoridad Bipartidaria de Promoción del Comercio» (división B de la Ley Pública N° 107-210, 06.08.2002):

«El comercio es un factor crítico para el crecimiento económico y el fortalecimiento de los Estados Unidos y para su liderazgo en el mundo (...) hoy en día los acuerdos comerciales sirven a los mismos propósitos que lo que jugaron los pactos de seguridad durante la guerra fría, vinculando a las naciones juntas a través de una serie de derechos y obligaciones. Los acuerdos comerciales maximizan las oportunidades para los sectores críticos y piedras angulares de la economía de los Estados Unidos, como son el de las tecnologías de la información, telecomunicaciones y otras tecnologías de punta, industrias básicas, bienes de capital, equipo médico, servicios, agricultura, tecnología ambiental y propiedad intelectual».

Luego del estancamiento del ALCA, EE.UU adopta la estrategia de firmar acuerdos bilaterales que liberalicen el comercio con sus socios comerciales del hemisferio. El 18.11.2003 se anuncia que EE.UU iniciará negociaciones con los países de la región andina (a excepción de Venezuela) para firmar acuerdos del libre comercio. ¿Qué significado tiene este proceso para las políticas públicas de competitividad y desarrollo humano en el sector agropecuario?

### 1.1 Aranceles: Hacia el desmantelamiento de los mecanismos de protección

La ponencia mencionada en el punto anterior señaló que «de los resultados obtenidos en estos últimos años, por ejemplo, en términos de agroexportaciones, dan indicios de que algún proceso de fondo está discurriendo en el campo, que debe concitar profundamente nuestra atención». Sobre este punto cabe mencionar que, si bien el desempeño de la agroexportador ha sido el fenómeno más llamativo, no podemos ignorar que la agricultura en su conjunto mostró una recuperación de sus niveles productivos.

Cuadro 3. PRODUCCION DE PRINCIPALES PRODUCTOS AGRARIOS 1980 - 2004 (miles toneladas)								
PRODUCTO	80 - 89	90 - 94	95 - 99	2000	2001	2002	2003	2004
Algodón rama	251	158	161	154	133	127	126	160
Café	90	85	108	158	160	178	170	176
Caña de azúcar	6.257	5.250	5.876	7.135	7.386	8.420	8.864	6.947
Espárragos	16	85	132	168	184	181	187	190
Maíz amarillo	540	486	612	960	1.062	1.039	1.098	963
Arroz cáscara	896	996	1.382	1.892	2.029	2.118	2.136	1.817
Papa	1.656	1.374	2.284	3.274	2.680	3.300	3.151	2.996
Ave carne	213	303	462	610	571	609	636	643
Vacuno carne	101	109	119	136	138	142	145	152
Leche	801	793	908	1.067	1.115	1.194	1.226	1.265

Fuente: Ministerio de Agricultura (MINAG).

En los productos agrarios se dio una situación particular: se mantuvo una estructura arancelaria que le otorgó un nivel de protección relativamente más alto que en otros sectores productivos. A nivel de los principales productos agrarios importados, puede apreciarse que la mayoría de productos agrarios (salvo los oleaginosos) se ubican en categorías arancelarias altas, superiores al promedio general de 11%.

Cuadro 4. ARANCELES A PRINCIPALES PRODUCTOS AGRARIOS IMPORTADOS - 2005					
Partida	Nombre	Valor CIF 2004 (millones \$)	Aranceles Fijos (%)		Aranceles variables
			Ad Valorem	Sobretasa	Franja de precios
1001109000	Trigo duro	212	12	5	NO
1005901100	Maíz amarillo duro	154	12	0	SI
2304000000	Torta de soya	152.3	4	0	NO
1507100000	Aceite de soya bruto	131.3	4	0	NO
1001902000	Los demás trigos	48.2	12	5	NO
1701990090	Azúcar, los demás	47.1	20	5	SI
5201000090	Algodón sin cardar	42.1	12	0	NO
1006300000	Arroz blanqueado	30.7	20	5	SI
5201000010	Algodón pima y supima	18.8	12	0	NO
40221	Leche en polvo entera	17.1	20	5	SI
1507900000	Aceite de soya refinado	14.9	12	0	NO
40210	Leche en polvo descremada	14.5	20	5	SI

Elaboración propia.  
Fuente: MINAG, SUNAT, OMC.

La posición norteamericana en el TLC Andino apunta directamente a imponer una apertura inmediata o acelerada en la mayoría de productos sensibles donde tienen intereses comerciales.

- a. Tratamiento de las ayudas internas. Si bien inicialmente los países andinos plantearon la necesidad de condicionar la desgravación arancelaria a la eliminación de prácticas que generan distorsiones (ayudas internas de EE.UU) o implementar mecanismos que las corrijan, la posición de EE.UU sólo acepta eliminar subsidios a la exportación en el comercio bilateral, mientras que

todo lo relacionado a ayudas internas sólo será negociado en la OMC. Esto significa que no debemos esperar cambios en sus políticas de subsidios: su Programa Fiscal Multianual 2002-2011 (aprobado el 10.05.2001) garantiza los recursos para los programas de apoyo directo al productor norteamericano y la Farm Bill 2002 (aprobada el 13.05.2002) determina aplicación de dichos recursos hasta el 2007.

- b. Plazos de desgravación. La aplicación de principio de asimetría, para justificar gradualidad y tratamiento diferenciado en la desgravación arancelaria, fijando plazos largos para productos sensibles enfrentó serias dificultades. Si bien la posición norteamericana teóricamente acepta plazos de desgravación largos (10 o más años), en la práctica demanda desgravación inmediata en varios productos sensibles (algodón, maíz amarillo, trigo, cebada).
- c. Vigencia de la Franja de Precios. La Franja de Precios (FP) es un mecanismo de estabilización de costos de importación, creado por D.S. N° 115-2001-EF (22.06.2001), en sustitución del sistema de derechos específicos variables existente desde 1991. Se aplica a ciertos productos agrarios importados (arroz, azúcar, maíz y lácteos). Los países andinos han tratado de preservar el sistema pero EE.UU se opone a la FP de manera total y su objetivo prioritario es desmontarla.
- d. Creación de Salvaguardia Especial Agropecuaria. Se buscaba establecer un mecanismo automático y permanente, para neutralizar fenómenos imprevistos que no necesariamente están vinculados a los alcances del TLC (especulación, sobreoferta en otros mercados, etc.). Pero EE.UU sólo acepta que sea temporal (durante el período de desgravación), con un precio piso muy bajo.
- e. Aplicación de cuotas o excepciones parciales. Aunque se ha planteado establecer cuotas cerradas que permitan abrir una fracción del mercado, sin afectar significativamente los productos sensibles, la posición norteamericana es oponerse a cuotas cerradas, sosteniendo que su objetivo es lograr una apertura total. El único caso donde parece viable la aplicación de cuotas es azúcar, donde los EE.UU tienen un interés defensivo.

## **1.2 Inversión: La iniciativa privada no puede estar condicionada**

Tanto en el borrador del ALCA como en los TLC que se han venido negociando posteriormente se ha observado que existe una posición muy clara contra los «requisitos de desempeño» para autorizar la inversión extranjera, otorgar beneficios



a las empresas o condicionar su existencia al cumplimiento de ciertas metas. Entre las prácticas que se prohibirían se encuentran:

- a. establecer metas mínimas de exportación;
- b. fijar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
- c. otorgar preferencia a los bienes y servicios producidos localmente, entre otras.

Estas prohibiciones afectarían la esencia misma de normas nacionales como la Ley que aprueba las normas de Promoción del Sector Agrario (Ley N° 27360, 31.10.2000), que declara de interés prioritario la inversión y desarrollo en este sector, para lo cual otorga diversos beneficios tributarios y laborales. Esta ley fue desarrollada por el Decreto Supremo N° 007-2002-AG (08.02.2002), que determinó el porcentaje mínimo de utilización de insumos agrarios nacionales para gozar de los beneficios, y el Decreto Supremo N° 049-2002-AG (11.09.2002), que reglamentó el conjunto de la norma. Estará vigente hasta el 31.12. 2010. Ésta ley incluye dos tipos de medidas discriminatorias para acceder a los beneficios tributarios. Una de ellas se refiere a la ubicación geográfica de las unidades agroindustriales, que deben instalarse fuera de Lima y Callao para poder acogerse. La otra establece un contenido mínimo de 90% de materias primas o insumos nacionales para que la agroindustria califique como según el régimen tributario creado por la Ley.

Como puede apreciarse, la política de promoción consideraba necesario establecer un «requisito de desempeño» relacionado con el uso de materias primas nacionales, para poder ser beneficiario de un régimen especial. Bajo el modelo que promueven los tratados de libre comercio, sin embargo, un inversionista en agroindustria podría exigir un trato igualitario respecto a su competidor nacional, solicitando el mismo tratamiento tributario pero negándose a cualquier compromiso de uso mínimo de insumos nacionales. Esto llevaría a una encrucijada:

- a. se generaliza la aplicación de los beneficios a todas las agroindustrias (incluyendo aquellas que usan principalmente insumos importados), desnaturalizando el sentido de la Ley N° 27360;
- b. se eliminan los beneficios a todas las agroindustrias. En ambos casos el perdedor es el sector agrario nacional.

Aunque el capítulo sobre Inversiones no está cerrado, es posible mantener esta legislación como medida disconforme. Sin embargo, esto representa una seria limitación, tanto por la vigencia limitada de la ley como por la imposibilidad de recurrir a medidas de este estilo en el futuro.

### 1.3 Compras Estatales: Restricciones al uso del gasto público como instrumento para promover la actividad productiva

La aceptación de la libre concurrencia de postores en las compras públicas afecta la concepción de las políticas públicas relacionadas con adquisición de productos agrarios, las cuales se enmarcaron dentro de una política explícita desde 1996<sup>44</sup>. Debe señalarse que la aplicación de estas leyes nunca fue muy estricta, notándose que algunos programas (Vaso de Leche, por ejemplo), mantuvieron un alto componente importado.

En general, los principios del TLC (aunque sean razonables desde cierto punto de vista que prioriza la eficiencia del gasto público y no su efecto multiplicador sobre la economía nacional) afectan directamente algunas políticas públicas, como la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional<sup>45</sup> que, en los procesos de adquisición de bienes y para efectos del otorgamiento de la buena pro, premia con un 20% adicional a la calificación técnica y económica obtenida por las ofertas de bienes nacionales.

Para la agricultura peruana, este principio afecta directamente un componente muy sensible de las políticas sectoriales, como son las disposiciones que obligan a que las compras estatales de alimentos, dirigidas principalmente a programas sociales (apoyo alimentario), beneficien exclusivamente a los productos nacionales, focalizando las adquisiciones en pequeños productores.

Actualmente está vigente la Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria (Ley N° 27767, 27.06.2002), que establece la «obligatoriedad de la adquisición de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico, por los Programas de Apoyo Alimentario y Compensación Social y de todos los organismos del Estado que utilicen recursos públicos». El Reglamento de la Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria (D.S. N° 001-2003-MIMDES, 18.01.2003) establece una serie de precisiones que permiten focalizar dichas compras en un segmento determinado de proveedores nacionales: los pequeños productores locales<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Mediante la Ley N° 26573 (09.01.96) se estableció que «los Programas Sociales de Emergencia que tengan un componente de entrega de productos alimenticios (...) adecuarán las necesidades alimenticias que requieran a los bienes producidos en el ámbito geográfico donde brinden el apoyo alimentario», disposición que debía ser cumplida por instituciones como PRONAA, FONCODES, INABIF, Programa del Vaso de Leche, entre otros. Este marco legal fue modificado posteriormente, aunque manteniendo el mismo principio, por las siguientes normas: Decreto Legislativo N° 841 (25.08.96), Ley N° 26746 (21.01.97) y Ley N° 27060. Durante el Gobierno de Transición presidido por el Presidente Paniagua se observó una tácita suspensión de dicha política, permitiendo que los programas de asistencia alimentaria adquirieran productos de acuerdo a sus necesidades y al mejor postor.

<sup>45</sup> Esta política se aplicó desde la promulgación de la Ley N° 27143 (19.06.1999), que posteriormente fue modificada y prorrogada por Decreto de Urgencia N° 064-2000 (23.08.2000), Decreto de Urgencia N° 083-2001 (12.07.2001) y Ley N° 27633 (16.01.2002).

<sup>46</sup> En el caso de los productores agrícolas, se toma como parámetro la posesión de tierra en hectáreas cultivadas por producto, de acuerdo a las regiones del País: Costa (hasta 5 ha.), Sierra bajo riego (hasta 10 ha.), Sierra bajo secano (hasta 20 ha.), y Selva (hasta 10 ha.). La condición de pequeño agricultor deberá ser acreditada mediante certificación emitida por la Dirección Regional o Agencia Agraria. En el caso de los pecuarios, para la adquisición de carne de camélidos sudamericanos y ovinos, se considerará pequeño productor a aquel ganadero individual que posea hasta un máximo de 100 cabezas o a las comunidades campesinas. Para los productores de leche fresca, se considera pequeño productor a aquel que posea hasta 20 vacas en período de producción. Ambos casos deberán ser acreditados mediante certificación emitida por la Dirección Regional de Agricultura donde se realice la compra.

Como antecedente, se puede señalar que el Capítulo Nueve del TLC Chile – Estados Unidos, sobre Contratación pública establece «la eliminación de los obstáculos de acceso a mercados para el suministro de mercancías y servicios, incluidos los servicios de construcción». Sin embargo, al precisar las instituciones públicas que estarán sujetas a los compromisos (anexo 9.1), los Estados Unidos incluye al Departamento de Agricultura pero sutilmente agregan una excepción: «no incluye la contratación pública de mercancías agrícolas adquiridas para fomentar programas de apoyo a la agricultura o para la alimentación de la población». Es decir, excluye del marco sus programas de compras agropecuarias, manteniendo el camino libre para su política de subsidios. Igualmente, en el texto del CAFTA, el Anexo 9.1 establece diversas excepciones a los compromisos sobre libre concurrencia en las compras públicas.

Estos contenidos deberían ser considerados como un antecedente que refuerza la posibilidad de mantener las políticas existentes (como medidas disconformes, por ejemplo), aunque siempre limitan la posibilidad de introducir o crear nuevos mecanismos bajo estos modelos.

## **II. AGENDA INTERNA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CONSTRUIR LA COMPETITIVIDAD RURAL Y AGRARIA**

Como puede apreciarse, la dinámica de las negociaciones comerciales internacionales apunta a un «shock» arancelario, es decir, a un acelerado desmantelamiento de la estructura de aranceles (ad valorem, sobretasas y franja de precios) que protegía a los principales productos agrarios. También se introducen una serie de restricciones a las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a la utilización de requisitos de desempeño y uso del gasto público como instrumento de promoción. Se imponen entonces mayores exigencias a las políticas públicas que buscan el desarrollo humano en el ámbito rural y agrario, las cuales constituyen la famosa Agenda Interna que se supone debe ejecutarse paralelamente a la implementación de los compromisos asumidos en el TLC y otros acuerdos comerciales.

Sin embargo, aparte de las restricciones ya señaladas, la Agenda Interna enfrenta un problema de fondo: la falta de una base sólida sobre la cual se pueda «construir» la competitividad territorial o sectorial. Existen dos dimensiones que nos preocupan especialmente: la educación y la inversión pública.

### **2.1 Educación: Condición necesaria para el desarrollo rural y agrario**

La mayor incidencia de la pobreza en el ámbito rural tiene varias causas, pero no puede dejarse de mencionar que el nivel educativo es uno de los factores que perpetúa ésta injusta situación. Dado que la agricultura es la principal actividad en

el medio rural, este hecho marca un punto de partida muy diferente al de las actividades urbanas frente a una mayor apertura de los mercados agrarios: la vulnerabilidad de los sectores sociales vinculados al agro enfrentarán necesariamente graves problemas de competitividad por no contar con los conocimientos para actuar adecuadamente en un entorno de libre mercado, donde productos producidos en condiciones ventajosas amenazan con aislarlos de sus mercados naturales. Así, de nada sirve otorgar libre acceso a un mercado si el productor no está en condiciones de responder adecuadamente al desafío. En el mejor de los casos, el acceso se dará con la intervención de un intermediario que absorberá los beneficios, manteniendo al productor en la misma situación que tenía antes de la apertura.

No obstante los progresos registrados en la lucha contra el analfabetismo, que en las últimas décadas redujo significativamente las tasas hasta aproximadamente diez por ciento, se observa todavía una brecha entre los sectores urbanos y rurales, lo que significa que entre una cuarta y una quinta parte de población rural todavía sigue siendo analfabeta (de acuerdo al INEI, hacia el año 2001, el 24.8% de la población rural era analfabeta, frente a un promedio nacional de 12.1%). Pero la tasa de analfabetismo, siendo importante, es un indicador incompleto.

Una revisión de las cifras sobre años de escolaridad permite apreciar la naturaleza de la brecha educativa, mostrando el déficit que afecta a la población rural, principalmente dedicada a la agricultura. Ésta se ubica mayoritariamente en el rango de aquellos que cuentan con cinco o menos años de escolaridad, lo que equivale únicamente a la educación primaria incompleta, que tiene un limitado impacto sobre los niveles de ingreso del sujeto. Por otro lado, las bajas tasas de población rural que cuenta con trece o más años de instrucción también explica la escasez de productores con una razonable capacidad gerencial en las unidades agrarias, los cuales, cuando existen, están a cargo de unidades medianas o grandes.

<b>Cuadro 5. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA SEGÚN AÑOS DE INSTRUCCIÓN (porcentaje)</b>						
Años	Colombia		Ecuador		Perú	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0 - 5	29.3	68.4	12	36.9	19.7	62.9
0 - 9	21.5	14	37.7	49.8	17.3	21.7
10-12	31.7	13.8	27.4	9.7	36.8	12.3
(+13	17.5	3.7	23	3.8	26.2	3

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2001 – 2002.

El nuevo escenario creado por la liberalización de los mercados no necesariamente significará la ampliación de las oportunidades para el agricultor de la subregión andina, ya que la conquista de mercados dependerá no tanto de la dotación de recursos naturales sino de las capacidades del agricultor, lo que implica la necesidad de una educación accesible y de calidad si se desea seriamente crear las condiciones para superar los problemas de pobreza e inseguridad alimentaria en nuestros países.

En este sentido, hace tiempo que se advirtió que: (a) «la mala calidad de la educación afecta severamente las posibilidades futuras de generación de ingresos de los jóvenes que provienen de familias de ingresos más bajos»; (b) «aparte de que el rendimiento de la educación primaria es bajo, lo es aún más en las zonas rurales (...) mientras que en promedio un año adicional de educación primaria representa un aumento de ingreso del 11% para el trabajador urbano, al trabajador rural sólo le eleva el ingreso en 6%»; (c) «la mala distribución de la educación en América Latina es reflejo, no de problemas iniciales de acceso de los pobres al sistema educativo, sino de elevadas tasas de deserción entre los pobres»<sup>47</sup>.

Las deficiencias en la educación, ya sea en lo que se refiere a cobertura como a acceso y calidad, terminan expresándose en lo siguiente:

- Incapacidad de los agentes con bajo nivel educativo, especialmente los rurales, para gestionar eficientemente las unidades a su cargo o para generar iniciativas productivas viables en un entorno que exige competitividad.
- Baja asimilación de nuevos conocimientos, afectando la eficacia de los programas de capacitación, asistencia técnica e innovación tecnológica, lo que reduce sus posibilidades de participar directamente en mercados que exigen el cumplimiento de estrictos estándares de calidad.
- Falta de conocimientos para percibir e interpretar correctamente las señales de mercado, lo que lleva a mantener patrones productivos inconsistentes con las demandas del mercado o que dependen únicamente de la disponibilidad de recursos naturales.

En el Perú también se establece una fuerte relación entre pobreza, pequeña agricultura y bajo nivel educativo. El 80.1% de los agricultores responsables del manejo de la producción no han superado la primaria, lo que, sumado al bajo nivel de calidad de la educación impartida en áreas rurales, explica los graves problemas de productividad y gestión que afectan el desarrollo del sector. De 1'750,640 unidades agrarias individuales, sólo el 3.6% es conducida por agricultores con algún tipo de educación superior.

<sup>47</sup> Véase: BID América Latina frente a la Desigualdad: Progreso Económico y Social en América Latina – Informe 1998-1999 (1998), páginas 53-58.

Este bajo nivel educativo se expresa, especialmente en la Sierra, en una racionalidad productiva que no responde adecuadamente a las señales del mercado. Si bien ésta puede resultar apropiada para garantizar la subsistencia de grupos rurales con estilos de vida tradicionales, resulta incapaz de generar los excedentes necesarios para cubrir nuevas necesidades (salud, educación, etc.) o de enfrentar las presiones generadas por el crecimiento poblacional.

La ausencia de una búsqueda consciente de la rentabilidad se comprueba cuando, expresando su tradicional aversión al riesgo, la mayoría de los productores afirman que siempre siembran los mismos cultivos, dejando de lado otras razones como «poco gasto», «mercado asegurado», «precio de la campaña anterior», entre otras, para elegir otros cultivos o crianzas. Éste comportamiento predomina en Sierra (67.2%) y Selva (51.8%), frente al 36.1% de la Costa. Sin embargo, tal racionalidad, que pudo resultar adecuada en otro momento, resulta perjudicial en un entorno de precios absolutos y relativos cambiantes. Además aquellos agricultores que siempre siembran lo mismo se ubican mayoritariamente en las zonas andinas, lo que expone a este segmento en extrema pobreza ante la amenaza de deterioro de ingresos ante situaciones de sobreoferta, entrada al mercado de nuevos proveedores de productos similares y/o cambios en el patrón de consumo urbano.

Cuadro 6. RAZÓN PARA ELEGIR LOS CULTIVOS (porcentaje de los productores)					
Razón principal	Promedia Nacional	Según tamaño de UA (has.)			
		Menos 3.0	3.0 - 9.9	10.0 - 49.9	Más 50.0
Precio de campaña anterior	3.6	2.3	4.6	6.6	5.1
Mercado asegurado	6.7	4.6	8.3	11.5	10.3
Siempre siembra el mismo cultivo	60.2	62.1	58.4	56.5	58.8
Abastecimiento de agua	2.5	2.6	2.8	1.6	1.1
Recomendaciones técnicas	0.5	0.4	0.8	0.7	1.1
Poco gasto	14.8	15.2	14.7	13.3	11.0
Menor período vegetativo	1.6	1.5	1.7	1.6	1.3
Otra	3.9	4.4	3.2	3.2	3.9
No especificado	6.2	6.9	5.5	5.0	7.4
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: INEI III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

Tomando en cuenta estas consideraciones, las cifras más recientes no son alentadoras. Si bien la cobertura de la educación primaria alcanza un porcentaje alto y relativamente equitativo (94% en el ámbito urbano y 90% en el rural), en el caso de la secundaria la brecha es notoria: 81% en el urbano y sólo 53% en el rural (Cuadro 7), diferencias que se mantienen en la tasa de conclusión de educación secundaria (79% y 37%, respectivamente).

Resulta evidente que un sistema educativo rural donde el 37% de las escuelas primarias son unidocentes (un solo profesor para atender los diferentes grados), los únicos resultados que pueden esperarse son un 34% de niños que no saben leer ni escribir luego de dos años de escolaridad, 13% de desaprobados y 9% de retirados en primaria, entre otros indicadores que revelan la profunda crisis que condena a miles de nuestros compatriotas a la pobreza.

Cuadro 7. INDICADORES DE LA EDUCACIÓN PERUANA (porcentajes)						
Variable	Promedio Nacional	Area de residencia		Nivel de vida		
		Urbano	Rural	No pobre	Pobre	Pobre extremo
Cobertura de la educación primaria	93	94	90	94	93	90
Cobertura de la educación secundaria	70	81	53	83	71	48
Conclusión de educación primaria	91	86	83	96	93	78
Conclusión de educación secundaria	67	79	37	81	58	28
Escuelas primarias unidocentes como % del total	27	3	37	8	32	36
Niños con 2 años de escolaridad que no saben leer ni escribir	21	11	34	11	17	37
Estudiantes desaprobados en primaria	9	6	13	5	11	15
Estudiantes retirados en primaria	7	2	9	2	6	11

Fuente: Ministerio de Educación. La Educación en el País - Indicadores de la Educación Perú 2005.

## 2.2 Inversión Pública: La necesidad de una Reforma del Estado

Aunque la atención de la ciudadanía generalmente está centrada en la asignación de recursos presupuestales para satisfacer las numerosas demandas de los sectores productivos y sociales, una dimensión de la gestión pública se refiere a la capacidad del aparato estatal para generar proyectos viables y ejecutar los montos autorizados.

El aparato productivo nacional, en este sentido, requiere la ejecución de importantes inversiones, no sólo para beneficio del agro sino de toda la economía nacional. Así, la supuesta incapacidad de los órganos ejecutores del presupuesto público para gastar los recursos autorizados permite concluir que los problemas para satisfacer las múltiples demandas ciudadanas no se explican solamente por la escasez de recursos disponibles.

Si, por ejemplo, se revisa la Cuenta General de la República 2003, se comprueba que la ejecución del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) llegó a 89.2% en promedio, aunque con resultados relativamente diferenciados: Servicios Generales (94.3%), Servicios Sociales (87.9%) y Servicios Económicos (85.4%). A nivel desagregado, las funciones con menores tasas de ejecución presupuestal son Agraria (53.9%), Transporte (54.9%), Vivienda y Desarrollo Urbano (62.3%), Salud y Saneamiento (77.7%) y Comunicaciones (78.3%).

Esta visión se hace más clara al analizar la Inversión Pública (IP). Si el promedio general llegaba a 89.2%, en el caso de la IP la tasa de ejecución sólo llegó al 46.2% del presupuesto otorgado en el 2003, lo que equivale a decir que no se utilizaron S/. 6,313.9 millones. Los Servicios Sociales registraron una ejecución del 44.5%, variando entre el 78.4% de Asistencia y Previsión Social y 70.3% de Educación y Cultura y el bajísimo 26.8% de Salud y Saneamiento. Los Servicios Económicos, por su parte, alcanzaron una ejecución del 48.0%, donde varias funciones se ubicaron incluso por debajo de este porcentaje: Agraria (46.7%), Pesca (44.6%) y Transporte (44.7%).



**Cuadro 8.**  
**SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA 2003**  
**(millones S/.)**

<b>Función</b>	<b>Presupuestado</b>	<b>Ejecutado</b>	<b>%</b>
<b>Servicios Generales</b>	1 196.9	491.8	41.1
Legislativa	1.2	0.9	82.1
Justicia	42.0	32.6	77.7
Administración y planeamiento	933.9	265.3	28.4
Defensa y Seguridad Nacional	36.8	27.0	73.4
Relaciones exteriores			
Trabajo	183.0	166.0	90.7
<b>Servicios Sociales</b>	3 777.7	1 680.8	44.5
Asistencia y previsión social	679.5	532.9	78.4
Educación y cultura	727.1	511.4	70.3
Salud y saneamiento	2 371.1	636.5	26.8
<b>Servicios Económicos</b>	6 753.9	3 242.1	48.0
Agraria	1 386.0	646.9	46.7
Comunicaciones	78.9	40.6	51.5
Energías y recursos minerales	1 163.2	625.8	53.8
Industrias, comercio y servicios	154.7	84.4	54.6
Pesca	16.0	7.2	44.6
Transporte	3 548.6	1 585.1	44.7
Vivienda y desarrollo urbano	406.5	252.0	62.0
<b>TOTAL</b>	11 728.5	5 414.6	46.2

Fuente: MEF-CPN Cuenta General de la República

¿Se han superado los efectos de la transición hacia un Estado descentralizado? Recordemos que este proceso todavía no está completo: de acuerdo al Plan de Transferencias Sectorial del Quinquenio 2005-2009, aprobado por el Consejo Directivo del CND (28.03.2005) tiene programado transferir 32 funciones adicionales a los gobiernos regionales en dicho período (9 del sector Agricultura, 7 de Salud, 7 de Transportes y Comunicaciones, entre otras), por lo que resulta urgente encontrar una salida razonable, ya que no se trata de flexibilizar arbitrariamente los procedimientos generando un gran riesgo de reducir la calidad del gasto.

Por otro lado, no se pueden ignorar las preocupantes tendencias del gasto no financiero del Gobierno Central. Si se observa, por ejemplo, el período Enero-Junio de los últimos cinco años, se comprueba que entre el año 2001 (correspondiente al último tramo del gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua) y el 2005 los gastos totales han crecido 12.7% en términos reales. Pero ésta variación agrega los cambios de sus dos componentes principales, que mostraron tendencias distintas. Mientras que el gasto corriente no financiero creció 20.6% en términos reales (30.6% en remuneraciones, 25.8% en transferencias y 3.1% en bienes y servicios), en tanto que el gasto de capital cayó en 34.8% (la formación bruta de capital se redujo en 30.0%).

**Cuadro 9.**  
**GASTOS NO FINANCIEROS DEL GOBIERNO CENTRAL: PERÍODO ENERO-JUNIO**  
(millones de nuevos soles de 1994)

<b>Gastos</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Variación (%) 2001/2005</b>
Corriente No Financiero	7 176	7 346	7 884	8 044	8 657	20.6
Remuneraciones	2 443	2 642	2 810	2 852	3 191	30.6
Bienes y Servicios	2 156	2 007	2 038	2 109	2 222	3.1
Tranferencias	2 578	2 698	3 036	2 983	3 244	25.8
Capital	1 198	1 025	1 020	753	781	-34.8
Formación Bruta de Capital	986	903	862	685	690	-30.0
Otros	212	123	159	69	92	-56.6
<b>TOTAL</b>	<b>8 374</b>	<b>8 371</b>	<b>8 904</b>	<b>8 797</b>	<b>9 439</b>	<b>12.7</b>

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR)

Éstas cifras permiten concluir que existe una evidente tendencia hacia la reducción de la inversión pública, lo que se explica por varias razones. Una de ellas es que el crecimiento sostenido del gasto corriente obliga a reducir el presupuesto para gastos de capital, donde los «techos» presupuestales del MEF obligan a tomar una decisión política donde generalmente se imponen los intereses de corto plazo, con la esperanza de lograr ampliaciones mediante créditos suplementarios en los meses siguientes. En el largo plazo, la necesidad de cubrir gastos corrientes termina ahogando las posibilidades de asignar mayores recursos a la inversión pública. Si a ello sumamos la baja tasa de ejecución del presupuesto asignado, se configura un escenario donde el Estado reduce gradualmente su contribución a la expansión de la capacidad productiva del país a través de la creación de infraestructura.

### III. CONCLUSIONES

Las perspectivas del sector agrario frente a los compromisos que se asumirían en el TLC entre EE.UU y Perú resultan bastante complicadas tanto por los problemas estructurales que se arrastran desde hace varias décadas como por las condiciones de la apertura que se vienen imponiendo en la negociación.

Es importante destacar que la negociación del capítulo agrario del TLC mostró limitados avances durante las sucesivas rondas realizadas hasta el momento (octubre del 2005), optándose finalmente por independizar esta mesa del resto, trabajando mediante reuniones bilaterales. Pero este procedimiento tampoco ha agilizado la negociación técnica, lo que conducirá probablemente a una decisión política de los jefes negociadores de las partes involucradas para zanjar estas discrepancias. Los países andinos (principalmente Colombia y Perú) han manifestado públicamente su intención de concluir las negociaciones en el mes de Noviembre del 2005. Sin embargo, se han presentado una serie de dificultades en las negociaciones, particularmente en el sector agropecuario, lo que definiría una prórroga de un acuerdo integral y también de acuerdos específicos.

La situación de la negociación agraria a nivel de productos, de acuerdo a los informes oficiales<sup>48</sup>, permite identificar tres niveles de estados de la negociación. En primer lugar se encuentran los «productos que están cerca para llegar a acuerdos» (trigo, cebada, otros granos), faltando definir el tratamiento a los productos procesados y otras partidas de menor importancia comercial. En segundo lugar, debemos mencionar los «productos donde se puede avanzar» (maíz y sorgo, oleaginosas), donde existen discrepancias en lo que se refiere al tamaño de las cuotas con desgravación inmediata y los plazos para liberar el resto del comercio. Finalmente, en tercer lugar se encuentran «los productos donde hay un distanciamiento para lograr un acuerdo» (carne de bovino, carne de aves, arroz), donde ambas partes muestran posiciones hasta el momento irreconciliables. Dentro de este grupo también pueden incluirse lácteos y azúcar donde no se han logrado sentar unas bases mínimas para negociar.

En síntesis, este recuento revela que sólo se han logrado acercamiento cuando se han aceptado las pretensiones norteamericanas, que apuntan a una desgravación inmediata o acelerada de los productos donde tienen intereses comerciales. Paralelamente, las negociaciones tampoco garantizan que las condiciones de acceso de nuestros productos al mercado norteamericano mejoren o consoliden los beneficios del ATPDEA.

<sup>48</sup> Véase: MINCETUR. Informe de la Décima Ronda de Negociaciones TLC Perú – EE.UU. Lima, Julio 2005. Pág. 12 – 16.

En este contexto, podemos concluir que:

- a. Las negociaciones internacionales en curso responden a una estrategia de consolidación de bloques comerciales en función a los intereses de un país que lidera claramente la negociación e impone condiciones basadas tanto en su peso específico como potencia política y económica, sino también por la dependencia generada gracias a su articulación a los sectores exportadores de los países periféricos. Esto explica, en gran medida la ausencia de una propuesta clara que articule estas negociaciones con políticas internas que garanticen que nuestra agricultura y las actividades asociadas a ella alcancen niveles de competitividad adecuados al nuevo contexto.
- b. El escenario más probable luego de la conclusión de las negociaciones se caracterizaría por una apertura inmediata o acelerada de los mercados de productos sensibles, lo que significa que los principales productos agropecuarios se verán expuestos a la competencia de importaciones más baratas, a través de un «shock arancelario» que afectará directamente la rentabilidad de los productos agrarios transables, presionando hacia una caída de los precios agrarios y los ingresos de la mayoría de agricultores. Una situación de este tipo generará costos económicos y sociales que difícilmente podrá compensar un boom agro exportador, donde las oportunidades creadas serían aprovechadas sólo por una minoría de los productores, exponiendo al resto a una complicada situación en el mercado interno. Existen límites para una reconversión del agro nacional hacia los cultivos de agro exportación no tradicional, tanto por el tamaño de sus mercados externos como por los problemas estructurales del agro peruano.
- c. Ningún TLC será exitoso si no va acompañado por una Agenda Interna coherente, por lo que se requieren compromisos claros para el apoyo a la competitividad agraria, ya que promover islas de prosperidad en medio de un mar de pobreza rural no es un modelo sostenible en términos sociales ni políticos. La Agenda Interna, entendida como el conjunto de políticas que promoverán la competitividad y desarrollo humano en los sectores sensibles (como la agricultura), estará limitada por la naturaleza de los compromisos que se asumirán en el TLC Andino, que además imponen una serie de restricciones adicionales a las políticas públicas (prohibición de establecer requisitos de desempeño a los inversionistas, aplicación del principio de libre competencia en las compras públicas, entre otros).
- d. Además es evidente la necesidad de una profunda Reforma de Estado, que se convierta en un efectivo proveedor de los servicios e infraestructura

imprescindibles para el logro de objetivos de desarrollo nacionales. Lo que se observa es el mantenimiento de serios problemas en componentes como la educación (brecha en la calidad de la educación entre los ámbitos urbano y rural, por ejemplo) y la inversión pública (tendencia a la reducción de los montos presupuestados y, sobre todo, ejecutados). En las condiciones actuales, la viabilidad de cualquier política pública para la competitividad y el desarrollo humano en el sector rural y agrario se encuentra seriamente limitada.



# Referencia sobre los autores

## **Francisco Santa Cruz Castello**

Economista, Planificador y Especialista en Descentralización, con experiencia en la formulación y seguimiento de Políticas, Planes y Proyectos relativos al desarrollo regional, agrario y vial.

Actualmente se desempeña como Asesor del Programa de Caminos Departamentales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ha participado en el diseño básico de Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) a través de la Secretaría Técnica de la Comisión Organizadora del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Ha asesorado en la formulación de varios Planes de Desarrollo Departamental Concertado. Ha asesorado al Ministerio de Agricultura en la en la formulación del Plan Sectorial de Transferencia de las competencias, programas y proyectos del sector público agrario hacia los gobiernos regionales.

Ha sido Director General de Producción y Concertación Económica del Instituto Nacional de Planificación (INP) y Director Nacional del Proyecto de Cooperación Técnica Peruano - Alemán «Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo», ejecutado por el INP . Asimismo se ha desempeñado como Director General de Investigación del Centro Nacional de Productividad (CENIP), y como Investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) en materia de descentralización. En esta entidad ha sido Editor de la publicación especializada en temas agrarios: « AgrolInforme» .

Ha realizado varios análisis y publicaciones sobre el proceso de descentralización en el Perú, la institucionalidad del sector público agrario y el desarrollo rural.

Ha sido Profesor del departamento de Economía y de la Maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en cursos de Descentralización y Desarrollo Local

## **Raúl Lizárraga Bobbio**

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con estudios de Post Grado en desarrollo y planeamiento regional en la Universidad de Chile y en la Universidad de Puerto Rico.

Especialización profesional en descentralización así como en la formulación, gestión y evaluación de Planes Integrales de Desarrollo Regional o Local.

Actualmente es Asesor en descentralización y desarrollo local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Perú). Es miembro del equipo técnico a cargo de la elaboración de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano de ésta entidad.

Se ha desempeñado como Coordinador Ejecutivo y/o Asesor de Programas Integrados de Reconstrucción y Desarrollo en Zonas Prioritarias de la Sierra del Perú, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Panamá. Ha sido Director de Planificación Regional y Coordinador de la Región Norte del Instituto Nacional de Planificación (INP). También ha dirigido la Sub Gerencia de Sucursales de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y el Programa de Asesoramiento Técnico a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo (PAT – CORDES).

Ha sido profesor en las Universidades Nacionales de San Marcos, Huamanga, del Centro, de Ingeniería y Agraria; en cursos de Planificación Regional, Economía y Proyectos de Inversión

Ha publicado varios libros y ensayos sobre Descentralización, Planeamiento y Gestión del Desarrollo Local Participativo.

### **Guillermo Rebosio Arana**

Licenciado en Economía, en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especializado en Seguridad Alimentaria, desarrollo rural y economía agraria.

Se ha desempeñado como investigador y consultor en temas de desarrollo rural, en diversos organismos no gubernamentales, como el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), así como en el Congreso de la República.

Entre sus principales publicaciones se encuentran: Perú: Hacia una estrategia de seguridad alimentaria para el nuevo milenio (1999), Ingreso Campesino y Compras Estatales de Alimentos en el Perú: La intervención de PRONAA en los mercados agrarios (2001), Pequeña Agricultura y Libre Mercado: Posibles Impactos del TLC y el ALCA (2004).

Colabora regularmente en diversos medios escritos de Lima, sobre temas relacionados al agro.

Actualmente es asesor del Equipo Técnico de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO).