

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Ensayo para investigación

Pobreza rural y necesidades humanas fundamentales. De satisfactores económicos singulares a satisfactores sinérgicos.

El caso de los programas y proyectos de reducción de la pobreza rural en el sur de los Andes peruanos (PPR 1981-2010)

Alberto Graña

Investigador principal y miembro del Directorio del

Observatorio Económico Latinoamericano

Con mis agradecimientos a *Marfil Francke, Johannes Verkooijen, y Jurgen Schuldt (CIUP)* por sus apreciables comentarios a la primera versión de este ensayo. Y a *María Llorens*, por la corrección del texto final castellano.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Las necesidades humanas fundamentales

Las necesidades fundamentales y ontológicas humanas son mayores que la pobreza



E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Resumen

¿En una situación de persistente inequidad y pobreza rural andina y amazónica, los actuales Programas y Proyectos de desarrollo Rural productivos (PPR) serán lo suficientemente proactivos y previsores como para incorporar el aumento de los riesgos exógenos (climáticos, ambientales, naturales e inducidos)?

Desde principios del nuevo siglo 21 se desarrolla con fuerza el “modelo” extractivo exportador primario peruano, aprovechándose las más que generosas políticas tributarias, laxas regulaciones ambientales y, el auge global - inédito- del precio de las materias primas (commodities), observado hasta el momento. Paulatinamente, tales industrias ubicadas en los recursos naturales que explotan, han ido incorporando a su dinámica externa *frentes económicos extractivos* regionales internos, en las tres regiones del Perú.

Cuadro 1. Perú. Reducción de la pobreza

Región natural	1997	2007	1997- 2007 (Var %)
Costa	52.8	37.9	14.9
Sierra	68.1	73.1	- 5
Selva	64.7	54.7	10

Hasta ahora, podemos contar el *frente extractivo minero* (Sierra) y el *frente de extracción de gas y petróleo y explotación maderera* (Selva). Otros frentes económicos del modelo ubicados en la costa pacífica son la explotación *pesquera* y el frente de exportaciones agrícolas no tradicionales. Sin duda, estas nuevas o renovadas actividades extractivo exportadoras han dinamizado económicamente las zonas urbanas y localidades cercanas en las que operan.

Sin embargo, la desigualdad y pobreza rural, particularmente en la sierra y selva, aún persisten (cuadro 1). Y, si bien se puede comprobar una mejora -en el promedio nacional- de los *índices gini* de desigualdad de ingresos a **0,479** (en 2008) de **0,507** el año anterior, también se puede comprobar que “*en 17 de 25 departamentos la desigualdad económica aumentó, y en algunos de ellos, aumentó en más del 6%*” (del Alamo, 2010).

En el período analizado (1981-2010), con la finalidad de reducir el índice de pobreza rural, diversos gobiernos llevaron a cabo un conjunto de PPR cuyas características más saltantes se describen en el cuadro 2

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Cuadro 2. PPR. Programas y Proyectos Públicos de desarrollo rural implementados entre 1981-2010

Nombre Programas & Proyectos	Fuente de Cooperación Internacional	Monto total mill USD	Fin PPR Reducción Pobreza rural Objetivos	RP & P Ciclo temporal en años
X Marenass Gestión de recursos naturales en la Sierra Sur (Marenass)	FIDA	25	Mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios/RRNN	1997-05
Proyecto Sierra Norte Gestión de recursos naturales en la sierra Norte	FIDA	32	Fortalecimiento de activos, mercados y políticas de desarrollo rural/RRNN	
Proyecto Sierra Sur Gestión de recursos naturales en la sierra Sur	FIDA	23	Aumento ingresos activos tangibles, valorización de conocimientos, organización social y autoestima/RRNN.	2005-11
X Pronamachs/ALIVIO Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos	JDIC /USAID	93	Ayudar a aliviar y reducir la pobreza de la población rural en la Sierra/RRNN	1981-08
ALIADOS Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra	WB(BIRF)	32	Mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas en el área de intervención del programa”	2007-2011
Prosaamer Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los <i> Mercados Rurales</i>	IDB	25	Mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios e información agraria	2006-2011

X: PPR discontinuados o reformulados

El desarrollo de los PPR no ha sido continua, ni uniforme, en la medida en que fue respondiendo a diversas coyunturas y regímenes políticos y, también, a diversas fuentes de cooperación internacional, en el lapso de tres décadas. Pero, también la implementación de los PPR se explica por una importante tradición peruana de investigación y práctica en desarrollo rural, no obstante interrumpida durante (1981-1995) los años del terrorismo (ver bibliografía). El presente ensayo de investigación tiene su inicio en un trabajo de consultoría realizado para la cooperación técnica alemana **gtz** cuyo propósito fue el de contribuir a la mejor coordinación de seis grandes programas de reducción de la pobreza rural alto andina

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Marco conceptual

Usamos básicamente los trabajos pioneros de Manfred Max Neef (1991) y Denis Goulet (1997) quienes investigan una *aproximación a las necesidades humanas fundamentales*. Además, consideramos los desarrollos empíricos alcanzados por investigadores peruanos y foráneos y, por el propio proceso de aprendizaje alcanzado entre ejecutores y actores de los PPR en el tema del *desarrollo territorial rural* (DTR).

De manera muy resumida, y expuesto solo de forma introductoria para ilustrar nuestro marco conceptual, MM Neef hace una distinción básica entre *necesidades humanas fundamentales* (*axiológicas y existenciales*), los *satisfactores* de estas necesidades y los bienes económicos, que sí efectivamente cambian en el tiempo con las costumbres y modas imperantes.

De acuerdo a esta distinción, las necesidades humanas fundamentales serían finitas e identificables (*existenciales: Ser, Tener, Hacer e Interactuar*; *axiológicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad*) y no se modificarían en el tiempo (cuadro 3).

Lo que cambian son los *satisfactores de estas necesidades* las que, generalmente, responden al patrón de la oferta de consumo y producción predominantes, así como del nivel tecnológico local alcanzado y de las estrategias de desarrollo territorial específicas de cada región o localidad.

Los satisfactores son también considerados los hemos considerado como mmneef como: “formas de organización, estructuras políticas, condiciones subjetivas, normas y valores y prácticas sociales”. Consecuentemente, los bienes económicos y activos privados no son solo mercancías transables en el ‘mercado general’. Representan, también, relaciones sociales, territoriales y culturales. Y, formas específicas de ser, estar, tener e interactuar.

Por lo anteriormente expuesto, hemos considerado como **satisfactores**, la forma como los individuos y colectivos se apropian del conocimiento y de sus propios recursos materiales e inmateriales para, transformándolos endógenamente, actualizar (satisfacer) sus necesidades humanas fundamentales.

En verdad, el reconocimiento de esta diversidad de situaciones, espacios y racionalidades del mundo rural, realmente existente, nos lleva a buscar conceptos y explicaciones menos reduccionistas y estáticas (de la realidad rural) como aquellas que se derivan de las canteras teóricas del mainstream neoclásico, “teoría” que no ha logrado solucionar serios cuestionamientos teóricos y cuyo status se encuentra aún en la fase de *supuestos, es decir, se trata de una teoría no verificada científicamente* (Graña 1997 a).

Desde el punto de vista del desarrollo rural -visto como proceso de expansión de relaciones capitalistas de producción-, Bebbington (2002) sostiene que hay que verlo como el “*proceso de cambio estructural e institucional que determina el acceso de las familias a activos, y del cual depende la capacidad para transformar y controlar los recursos locales, con el efecto consiguiente en su entorno cercano*”.

Sin embargo, la definición de Bebbington (ibid) expresa una corriente de pensamiento sobre desarrollo rural (extendida desde los 90) en la que los *actores rurales* son los principales

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

protagonistas del cambio. A diferencia de las teorías estructuralistas de los años previos en las que el foco de atención principal era el proceso de cambio estructural. De alguna forma, se trata de rescatar ambas posiciones, la de aquellos que priorizan a los actores del desarrollo y, la de aquellos que priorizan los procesos en las que se desarrollan los actores, de forma tal de no cometer el error de la teoría estructuralista de no considerar al actor del desarrollo, ni de repetir la insensatez reduccionista de una única racionalidad maximizadora de la Tnc.

Entendemos que, más que las deficiencias en la organización de los colectivos y familias rurales andinas, son la escarpada geografía, y el riesgo climático y agroecológico, los que generalmente condicionan baja productividad agrícola y pecuaria y el nivel de extrema pobreza e inequidad (Graña 2005b:43).

En ese marco, las intervenciones directas en desarrollo rural alto andino (PPR), las hemos visualizado como un conjunto de *satisfactores exógenos singulares*.

No hemos considerado en la sistematización los *satisfactores inhibidores* (donación de alimentos con fines políticos reeleccionistas) o *satisfactores destructores*: esterilización forzada de jóvenes rurales, aplicados en el período del convicto A Fujimori

Más bien, rescatamos de la práctica rural de los PPR los *satisfactores sinérgicos*, aquellos que se caracterizan porque se orientan a aumentar la capacidad endógena de los actores para transformar, reproducir y acumular sus recursos y conocimientos locales. Y, ser más felices.

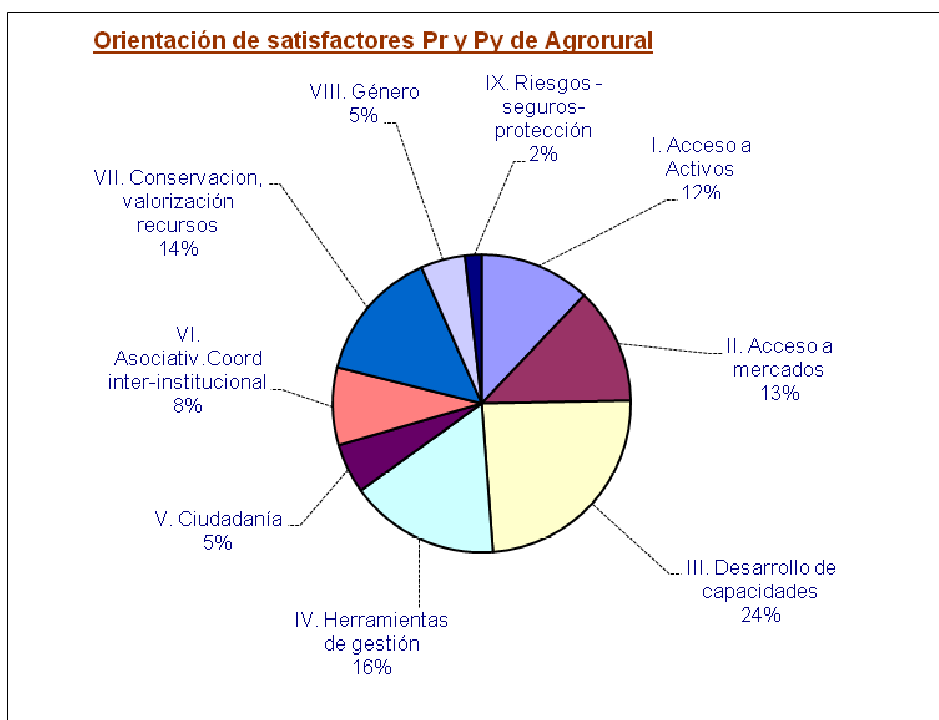
E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Satisfactores usados por los PPR

Como punto de *inicio de nuestro trabajo* de investigación (o, como *línea de base* del horizonte de planeamiento, si se quiere), consideramos que, si bien el **Fin** explícito y último de los PPR es reducir la pobreza rural, entonces, podríamos considerarlo, inicialmente, como un *satisfactor económico singular, ya que actualiza una sola necesidad y lo hace sectorialmente: salud, educación, vivienda, integración social, etc.*

Sin embargo, al examinar los *objetivos, objetivos específicos o componentes* de los respectivos PPR analizados, encontramos un conjunto de *satisfactores implícitos* que consideramos podrían tener posibles efectos *sinérgicos en los espacios, estrategias y procesos rurales.*

Gráfico 1. PPR: frecuencia y tipos de satisfactores usados (1981-2010) (fuente: Cd 4)



Una de las principales innovaciones introducidas por los PPR fue considerar las comunidades, familias o a las municipalidades rurales, como socios en diversos emprendimientos (Vergara 2009). En la actualidad los PPR - FIDA consideran las demandas de los actores rurales como el *punto de inicio* de sus intervenciones (enfoque de demanda). Al hacerlo así, reconocen explícitamente los intereses, deberes y derechos de los socios locales o regionales para acceder a fondos públicos, y a aplicarlo de acuerdo a sus propias prioridades institucionales o comunales o municipales. Lo *sinérgico* de este satisfactor (exógeno) sería que al tiempo que satisface una *necesidad singular* (acceso al mercado o adquisición de activos o insumos, etc.) también, posibilita una determinada *institucionalidad* formalizada en la suscripción de un *contrato inter - pares*. Esta estrategia

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

innovadora orientada a satisfacer la necesidad de *Subsistencia* (disminuir pobreza, aumentar: productividad, ingresos agrícolas, empleo rural, conservación de suelos, otras), de paso, contribuiría a sentar las bases para actualizar la necesidad de *Participación, identidad* cultural y ciudadanía, sujetas ellas a los términos de un *mini-contrato social* con validez jurídica (“de hecho y derecho”).

Como respuesta al aumento del acceso al financiamiento para adquirir activos e insumos y asistencia técnica, los socios locales de los PPR animaron la demanda de mercados locales tales como los servicios agropecuarios y veterinarios. Otro efecto sinérgico de los trabajos de conservación de suelos y recuperación de recursos naturales con fines productivos (andenería incaica), se pudo comprobar en el aumentó el valor de mercado de estas propiedades (individuales y comunales)

Cuadro 4 PPR: estructura temática y tipos de satisfactores usados

Satisfactores usados para Actualizar pobreza rural	Acrónimo	Frecuencia SP&P N°	%
I. Acceso a activos	EGA	20	12
II. Acceso al mercado	MA	21	13
III. Capacidades	HMC	40	25
IV. Herramientas de acercamiento y apreciación del medio rural(grassroots)	GMT	27	16
V. Ciudadanía, identidad cultural, institucionalidad	CIT	9	5
VI. Asociatividad y coordinación inter e intra institucional	AIC	14	8
VII. Conservación de RRNN no renovables	NRC	24	14
VIII. Género	GEN	8	5
IX. Riesgos exógenos (cambio climático, desastres naturales, pasivos ambientales minería, etc.)	ERX	3	2

Sistematización intertemporal del Anexo 1-1981/2010 - PPR

Sin embargo, también comprobamos que el efecto en las zonas de intervención de estos satisfactores no habían sido *sistematizados y, menos aun, validados*. Pero, en el caso de que dichos satisfactores pudieran ser validados, su *efectividad sinérgica* estaría focalizada a los espacios rurales de intervención de los PPRs. Consecuentemente, sus perspectivas de replicabilidad creativa a otros espacios rurales distintos, o a nivel nacional, quedaría reducida. Así como su ‘potencia’ para convertirse en política pública, tema que constituye la segunda etapa del programa de investigación.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Como se puede observar en el gráfico 1 y cuadro 4, casi la mitad (41%) de los satisfactores más frecuentemente usados por los PPR se orientaron a *desarrollar capacidades* de los actores locales y, en menor medida, a los aspectos de *coordinación institucional*: dichos *satisfactores podríamos considerarlos inicialmente sinérgicos* ya que contribuyen a actualizar la necesidad fundamental del *entendimiento*, tanto de los de los gestores de los PPR, como de los diversos actores rurales involucrados.

La lógica y esencia de los conflictos socio ambientales (casi el 60% del total de conflictos en el Perú) podría explicarse, cuando menos parcialmente, por en el espíritu pro-empresarial de las leyes y regulaciones que les permite, unilateralmente, acceder a recursos no renovables sin mayores trámites (denuncias) y sin una autoridad ambiental objetiva (que no sea juez y parte, como es el caso del MEM) que medie, en caso de vulnerar el art 169 de la OIT u otras leyes y regulaciones.

Los satisfactores relacionados a actualizar la necesidad de la *sobrevivencia*, requirieron del 39% de los satisfactores usados por los PPR y estuvieron básicamente orientados a la *conservación de recursos naturales* y a la reducción de la *erosión-desertificación en las comunidades campesinas de los Andes*, 14%; y a mejorar el *acceso a bienes económicos y al mercado* de las mypes rurales, 13%.

Se puede observar también en las mismas ilustraciones mencionadas, que sólo un 2% de los satisfactores usados estuvieron relacionados a la actualización de la necesidad fundamental de la *protección* de riesgos exógenos tales como el *cambio climático*, no obstante ser el Perú uno de los siete países más vulnerables del mundo a este factor exógeno.

Una de las estrategias de intervención seguidas por algunas PPR fue el de transferir autoridad y responsabilidades gerenciales y de gestión a las municipalidades, comunidades campesinas, gobiernos regionales o a diversos tipos de organizaciones de base, nucleadas por razones productivas, ambientales, sociales o de infraestructura básica. El acceso a fondos públicos se hizo mediante mecanismos de competencia pública o fondos concursables en virtud del principio de la *'discriminación positiva'* (ejemplo, los Comités locales de asignación de recursos: *CLAR*, entre otros, como el *Foncapco*: Fondo de capitalización campesina).

Sin embargo, tales mecanismos de *'discriminación positiva'*, si bien podrían estar justificados - en las zonas agrícolas o pecuarias más dinámicas en los espacios de intervención de los PPR, son finalmente, mecanismos de discriminación. En tanto tales, podrían ocultar aspectos estructurales de la pobreza y la desigualdad rural, en este caso, por razones de dispersión geográfica. Y, por carencia de representación política o gremial de estos estratos dispersos donde se encuentra dispersa la extrema pobreza rural.

En casi la totalidad de los PPR se propició y capacitó a los actores para utilizar –en diversas modalidades- *planes de negocios (PN)*. Aun más, los PN fueron una precondition para postularse a préstamos de fondos públicos y de la cooperación internacional. Algunas prácticas ancestrales de manejo y de conservación de los recursos naturales de las comunidades o familias, como ritos de fertilidad a la madre tierra (*Pacha Mamma Raymi*) fueron usadas para premiar las mejores prácticas autóctonas de conservación de recursos, mejorar la transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Asimismo, algunos de los *métodos de diagnóstico participativos* utilizados (bajo el enfoque de activos: social, natural, cultural, activos intangibles: manifestaciones culturales) implicaron la realización física de “mapeos” (inventarios) de los recursos materiales e inmateriales (culturales y patrimoniales) de las comunidades y familias involucradas.

Merece especial mención la labor desempeñada por el *Pronamachcs* (1981-2008), en términos del aprendizaje transferido en gestión de micro cuencas hidrográficas, en planes de manejo de recursos naturales, forestación-reforestación, entre otras. *No* merece recordación la etapa en la que se usó la institución para fines de proselitismo político con fines reeleccionistas en la época del hoy convicto A Fujimori.

Es decir, tales *pseudo satisfactores* tienden a convertir las poblaciones en alimentariamente vulnerables al dejar estas de producir su alimento nativo para pasar a depender de productos importados donados, funcionales a patrones ajenos de consumo. Al tiempo que encadenan a la economía local y nacional a la transmisión transnacional de precios y a la dependencia externa de alimentos, en el corto y largo plazos.

La *antítesis* de los *satisfactores sinérgicos* serían los *satisfactores destructores*, por ejemplo, aquellas prácticas de *esterilización de jóvenes hombres y mujeres rurales*, aplicadas durante el período Fujimori y que reflejan la naturaleza autoritaria de su régimen político.

Contrariamente, el acto de la *lactancia materna* es un buen ejemplo de *satisfactor sinérgico*, ya que actualiza la necesidad de *sobrevivencia*, al tiempo que actualiza otras necesidades humanas fundamentales tales como *protección, afecto e identidad* del niño lactante.

Algunos de los *satisfactores* más utilizadas fueron las de propiciar *visitas guiadas*, pasantías e intercambio de experiencias a otros espacios rurales del país, así como también, el fomento de ferias de productos agrícolas y pecuarios campesinos.

De una manera todavía embrionaria, otros nuevos *satisfactores* también fueron usados por los PPR, pero, por su novedad, se hicieron con menor frecuencia. Haremos referencia a aquellos relacionados explícitamente a actualizar las necesidades de *Identidad cultural y ciudadanía* (5%) y *Género* (5%). No obstante, hay que aclarar que algunos de estos aspectos estuvieron presentes de manera horizontal en diversas prácticas y estrategias de los PPR, pero solo recientemente fueron incorporados.

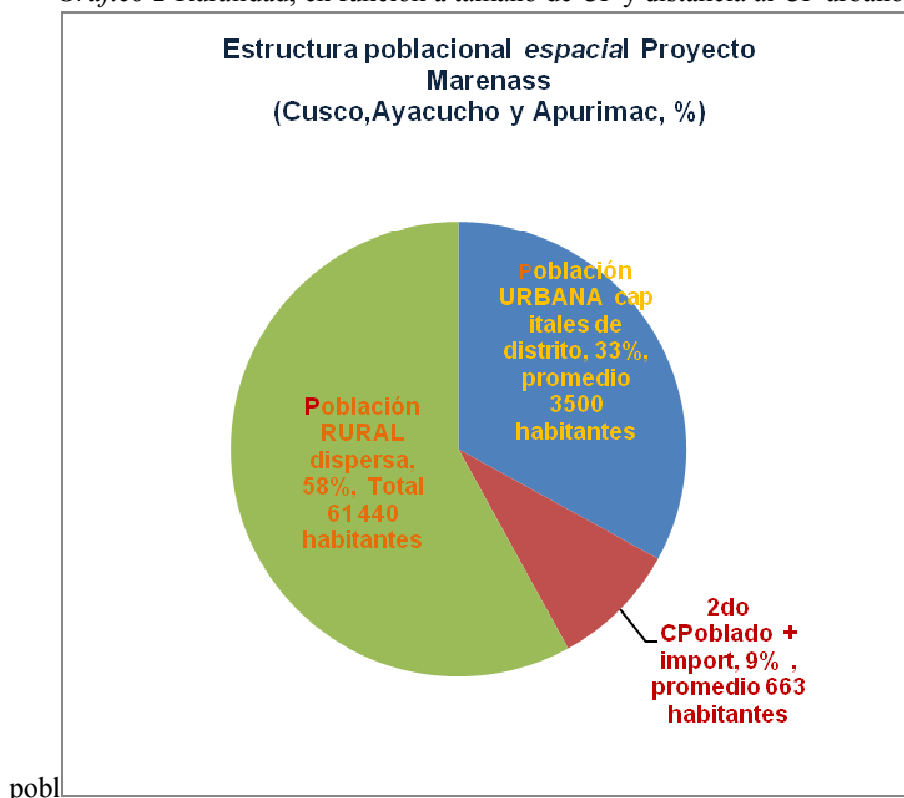
E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Geografía y ruralidad alto andinas

Ahora bien, hemos tratado de mostrar que, en nuestro concepto, existen indicios razonables de un aprendizaje positivo de la intervención del Estado (PPR) para *reducir* la pobreza rural en los frentes agrícolas y pecuarios rurales más dinámicos, por ejemplo, el corredor económico Puno-Cusco, o en otros espacios andinos en los que ha intervenido (ver cuadro 2)

Pero, para que la 'modernidad' no se quede solo a lo "largo de la carretera", por así decirlo. La pregunta que se nos ocurre ahora formular es si efectivamente los *efectos sinérgicos* de los satisfactores, previamente identificados en los PPR en los frentes dinámicos de mercado rurales, habrían llegado a "incluir" a los pequeños centros poblados de la sierra, aquellos más apartados y/o elevados y dispersos.

Gráfico 2 Ruralidad, en función a tamaño de CP y distancia al CP urbano más



La pista conceptual para salir del impasse salió de uno de los talleres internos gtz/agrorural. En efecto, averiguamos que en uno de los que PPR se utilizaron *nuevos conceptos* de *ruralidad andina* tales como *aquellos que incluyen pueblos y ciudades pequeñas y sus*

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

nexos con ciudades intermedias'. Pero, hasta donde hemos investigado, no tuvo mayor trascendencia práctica o normativa.

Bien dicen que las *nuevas tecnologías de la comunicación* todavía no han sido capaces de “acortar” las *distancias físicas* que enfrentan cotidianamente las poblaciones dispersas (particularmente los niños y ancianos), condicionadas a complejas geografías y sujetas a variaciones extremas de temperatura, como las observadas secularmente, años tras año, en el espacio sur andino, por efectos del fenómeno del ‘fría je’. Este aserto parece ajustarse al patrón de dispersión geográfica poblacional analizado en la zona de influencia del Proyecto Marenass orientado a la gestión de recursos naturales en tres de los departamentos del sur andino peruano: Cusco, Ayacucho y Apurímac.

Cuadro 5 Distribución espacial de la población urbana y rural dispersa. Área de influencia del Proyecto Marenass (Cusco, Ayacucho y Apurímac)

Departamentos / Provincias / Distritos	Población total N Hab	Población Capital de distrito	Población promedio X distrito	Población 2do poblado + importante	Población dispersa N° Hab	% Población dispersa
	A	B	B / Número de distritos	C	D : A - (B+C)	D / A
<i>Dpto Cusco</i>						
Chumbivilcas (7 distritos)	33442	7801	1114	1455	24186	72%
Espinar (5 dist)	8496	678	136	438	7380	87%
<i>Dpto Ayacucho</i>						
Paúcar del Sara Sara	2678	1268		491	919	34%
Sucre (6 dist)	3592	1325	220	249	2018	56%
Parinacochas (3dist)	4619	1314	438	723	2582	56%
Lucanas(6 dist)	5680	1798	299	1060	2822	50%
Chincheros()	4204	469		192	3543	84%
<i>Dpto Apurimac</i>						
Andahuaylas (3 dist)	8348	2973	991	462	4913	58%
Antabamba (5 dist)	7703	1973	395	919	4811	62%
Graue()	2303					
Abancay (3 dist)	24360	15450	5150	644	8266	54%
TOTALES	105425	35049	8743	6633	61440	
PROMEDIOS		33.20%		8.80%		58%
	9584	3504	1092	663		

Fuente: MARENASS/DSR-Subgerencia Infraestructura. Nov 2009.Elaboración del autor.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

En efecto, según el gráfico 2 y cuadro 5, la población “urbana” que vive en *capitales de distrito* rurales (3500 habitantes promedio, y a 3800-4000 msnm), asciende a la tercera parte del total de la población (33%). Solo un 9% vive en poblados de 700 habitantes rurales y, el 58% restante, vive en poblados menores a 700 habitantes.

Taxonomía preliminar de satisfactores utilizados por los PPR altoandinos (cuadro 4)

Reiteramos la misma pregunta de inicio que motivó este ensayo:

¿Los actuales Programas y Proyectos de desarrollo Rural (PPR) altoandinos serán lo suficientemente flexibles, proactivos y previsores como para incorporar el aumento de los riesgos exógenos (cambio climático), en una situación de persistente inequidad y pobreza rural andina y amazónica?

Partimos de la imposibilidad factual del andamio neoclásico (teoría neoclásica micro económica- Tnc) incorporar en su cuerpo teórico la dinámica, así como las diversas racionalidades económicas presentes en los espacios rurales. Así como para incorporar las diversas variables y riesgos exógenos a los que crecientemente están sujetos los actores y sus entornos rurales vitales. Esto es así porque la “especialidad” de la Tnc no es la dinámica económica. Nunca ha sido (Graña 1997^a).

En este sentido, la literal carencia de una *teoría comprehensiva de las necesidades humanas y del desarrollo territorial rural alto andino* (y Amazónico), nos permite explicar, al menos parcialmente, la acumulación, en el período analizado, de una verdadera *caja de herramientas* empíricas desarrolladas para intentar *decodificar* las necesidades fundamentales de los distintos actores rurales y de sus entornos vitales.

Ahora bien, para intentar contestar la pregunta ensayaremos una respuesta en dos momentos. Tomando como referencia la matriz de mmneef mostraremos una situación de inicio que intenta mostrar una foto de los satisfactores usados y no usados por los PPR. Y, en la segunda parte, se hace un aún grueso ejercicio prospectivo que trata de indicar, en el largo plazo, aquellos satisfactores de los PPR que resultan ser insuficientes para actualizar las necesidades fundamentales del poblador andino o, la carencia de satisfactores, más allá de aquellos orientados al *tener y hacer, a la sobrevivencia y la protección*. Es decir, a aspectos ontológicos que complementan el *ser y el interactuar, el ocio, creación, identidad y libertad*.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

- 1) Situación de inicio: una *primera* taxonomía intertemporal de ubicación de los satisfactores utilizados por los PPR durante el período analizado (1981-2010).
- Miramos el cuadro 3. En el eje horizontal consignamos las necesidades existenciales (ser, tener, hacer e interactuar) y en el eje vertical las necesidades axiológicas (subsistencia, protección, etc.). En los casilleros internos, se ubican los satisfactores de la persona humana y de su entorno y contorno vital rural (ambiental social).
- Se puede apreciar -siempre en el cuadro 3 -que, de un total de 41% de los satisfactores usados por los PPR, el 16% fueron instrumentos para *apreciar* el espacio rural de intervención y, el 25% restante, para aplicar y desarrollar herramientas de gestión territorial y a la gestión del conocimiento. Ahora bien, de este potencialmente valioso “archipiélago” de conocimientos acumulados por los PPR, no pudimos encontrar estudios de validación, más allá de los señalados en la bibliografía.
- Sin embargo, esta constatación de suyo nos indica la existencia de dos *importantes vacíos* que entorpecen la actualización del proceso del entendimiento y, consecuentemente, de las políticas orientadas al cambio social inclusivo en los espacios rurales dispersos y elevados: a) la carencia de sistematización del efecto de los satisfactores utilizados que no permite una adecuada interpretación del efecto/impacto de los satisfactores usados en el medio rural por los PPR y, b) una muy limitada interacción de los PPR con el *ámbito de interacción formativa*.

Una pregunta: en todo esto, ¿dónde está la universidad pública?

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Cuadro 3 Matriz de necesidades y satisfactores. 1era Taxonomía de satisfactores (PPR)

	Ser (cualidades)	Tener (cosas)	Hacer (acciones)	Interactuar (ambiente y entorno social)
Subsistencia	Salud física y mental	<p>PPR / Fin: (Reducción pobreza rural)</p> <p>I. Acceso activos 12% . xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x</p> <p>II. Acceso mercado 13% . xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x I (I+II) 25%</p> <p>Alimentación, abrigo, trabajo</p>	Alimentar, vestir, Trabajar	<p>PPR / Fin: Reducción de la pobreza rural)</p> <p>VII. Conservación de RRNN, erosión, desertificación de los Andes 14% . xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x . xxx</p> <p>Entorno vital, entorno social</p>
Protección	Cuidado, solidaridad, adaptabilidad	SS, Sistema salud, derecho, derecho familia, trabajo,	<p>IX <u>Riesgos exógenos</u> (cambio climático, desastres naturales, pasivos ambientales minería, etc 2% .xxx</p> <p>Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, defender</p>	Contorno social, Contorno vital, Morada
Afecto	Autoestima, tolerancia, respeto, voluntad,	Amistades, parejas, plantas, mascotas	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones	
Entendimiento	Disciplina, conciencia crítica, racionalidad, intuición.	Literatura, maestros, métodos, pol educacionales, pol comunicacionales	<p>IV. Herramientas acercamiento y apreciación del medio rural 16% . xxx xxx xxx x .xxx.xxx xxx x .xx xxx xx</p> <p>III. capacidades, gerenciales y <u>gestión del conocimiento</u> 25% . xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x .xxx xxx xxx x</p> <p>Análisis, estudio, meditar, experimentar, interpretar</p>	Ámbito de <u>interacción formativa</u> : univ, escuelas, academias, agrupaciones, comunidades.
Participación			Cooperación, disenso express opiniones	<p>VI. <u>Asociatividad/Coordinación instucional coordination</u> . xxx xxx xxx x xxx x 8%</p> <p>Ámbito de <u>interacción participativa</u>: cooperativas, asociaciones, sindicatos, iglesia,</p>
Ocio				Ámbito producción y retroalimentación, talleres, ateneos, espacios de expresión artística
Creación		Habilidades, destrezas, método de trabajo,	Trabajar, inventar, construir idear, componer, diseñar, interpretar	
Identidad	V. Ciudadanía, Identidad, institucionalidad rural (5%) . xxxxxxxx Sentido pertenencia, autoestima, consistencia			
Libertad		VIII. <u>Genero</u> (5%) . xxxxxxxx		

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

	(Libertad de derechos)	
--	------------------------	--

- En cuanto a la necesidad fundamental de la *protección de los espacios rurales*, ya hemos mencionado que resulta evidente la insuficiencia de inversión pública en I&D destinada a prevenir los riesgos exógenos, principalmente los derivados del cambio climático Y, también satisfactores sinérgicos para actualizar la necesidad fundamental de la comunicación física y del acceso de los actores rurales a las nuevas tecnologías de información y comunicación(en condiciones monopólicas)
- Existe una creciente demanda de soluciones técnicas y alternativas tecnológicas de las poblaciones alto andinas (e incluso de la costa) particularmente aquellas sujetas a *stress hídrico* y a falta de comunicación (telefonía y conectividad a internet).
- En cuanto a la necesidad de la *participación e igualdad de derechos*, destaca la *reducida* frecuencia de uso de satisfactores sinérgicos relacionados a la asociatividad y a la coordinación inter e intra institucional (8%), identidad cultural, ciudadanía e institucionalidad (5%) y de género (5%).
- En este mismo sentido, resulta importante anotar la reducidísima importancia a la protección de la niñez y a la *seguridad social* de la población serrana y amazónica de la tercera edad (en un contexto de envejecimiento de la población serrana).

2) Proceso de llegada:

- Pensando en el largo plazo, sería deseable desarrollar estrategias de intervención de los PPR, tomando como referencia de *fondo* los procesos de acondicionamiento territorial, regionalización, así como esfuerzos parciales y zonificación económico ecológica cultural y turística recientemente realizados en las provincias de Barranca y Huaral en el departamento de Lima (Graña: 2009e y 2011f).
- Resulta fundamental la actualización de la *investigación científica* y tecnológica básica y aplicada *acerca del uso sostenible* de los recursos materiales e inmateriales, las estrategias económicas y poblacionales, culturales, regionales.
- Frente al tremendo reto que plantea ya el riesgo climático resulta también fundamental actualizar el conocimiento *científico técnico* para prevenir sus impactos negativos, en este caso particular, en las condiciones de producción y reproducción de los espacios vitales rurales.
- Se requieren satisfactores sinérgicos que acerquen el archipiélago de conocimiento adquiridos en los PPR, al ámbito de interacción *formativa y tecnológica* (universidad pública, centros de investigación, escuela agropecuaria, instituto tecnológico superior agropecuario o rural, otros).

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

- El ciclo del entendimiento y aprendizaje de las dinámicas de la naturaleza se pueden actualizar en la medida en que los satisfactores que se utilicen permitan hacer *sinergia* entre los avances científicos tecnológicos contemporáneos alcanzados vis a vis el conocimiento científico autóctono producto de siglos de aplicación en los Andes y la Amazonía para enfrentar los riesgos exógenos en los espacios rurales.
- En este sentido, la protección basada en la investigación científica y aplicada nativa y foránea son un ejemplo de *satisfactor sinérgico con efectos de largo plazo*.

Anexo 1 : Satisfactores usados en PPR (1981-2010)

I Acceso a activos	Acrónimo	Frecuencia
Apalancamiento de recursos vía convenios con municipios	ALIV	2
Cofinanciamiento gradual de usuarios	PSS	3
Acceso a activos (equipos, bienes durables)	ALIA	2
Financiamiento a través del incentivo de : insumos, herramientas, equipos agrícolas y materiales de construcción	ALIV	
Infraestructura productiva (riego, cobertizos, almacén).	PR	
Concursos de selección de proyectos	PSN	
Concursos públicos mejores planes de negocios CLAR	PSS	
Fondo de capitalización campesina: riego, cobertores, almacenes (FONCAPCO)	PR	2
Generar nuevos negocios rurales mediante la prestación de servicios de asesoría empresarial	CORR	5
Promoción de inversiones público - privadas	PSN	5
C Concursos campesinos	MASA	1
II Acceso a mercados		
Pequeñas empresas rurales, Ferias	PR	
Ferías y pasantías (D1)	ALIA	
Generación, acceso y uso de información agropecuaria	PROSAM	
Sistema comercialización ganado vía remates públicos	CORR	
Obtención automática de denominaciones de origen y marcas	CORR	
Fomento de un mercado de servicios de AT local	CORR	
Trabajo por alimentos. Trabajo por capacitación	PR, ALIA	

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Cofinanciamiento para la formalización de organizaciones rurales.	PSS	
III Desarrollo de capacidades		
K Gestión del conocimiento	CORR/MASA	8
K Intercambio y capitalización de conocimientos a través de redes sociales e institucionales que IPP.	PSS	3
Definición de actividades del proyecto según demanda de usuarios	PSS	
Intercambio de experiencias	PR,CORR	3
Pasantías	ALIA	5
Acceso a los servicios de asesoría empresarial (S3).	PROSAAM	3
AT cap a Pequeñas empresas rurales.	PR	6
Pasantías intercambio de experiencias transversales con pares	MARE	6
Capacitación desarrollo comunal y prom pymes rurales	ALIA	
Capacitación individual y grupal	PR	
Participación efectiva de población en fases del proyecto	ALIV	3
CG Capacitación (B1).Capacitación (B2).	ALIA	
IV Herramientas de gestión		
Metodología de la planificación participativa (P3)	PR,ALIV	
Manejo y gestión de microcuencas. MIMAS, C.Conservacionista, C.Obras, Organización de mujeres	ALIV	4
Formulación Estrategia para la formación de comités de gestión microcuencas (MIMAS).	PR,ALIV	
Visión de ruralidad q' incluye pueblos y ciudades pequeñas y sus nexos con ciudades intermedias	PSN	3
Gestión de micro-cuencas piloto	PR	2
Gestión territorial S5	MASA	2
Planes de negocios.	uso general	
Participación efectiva de población en fases del proyecto	ALIV	3
MAPEO del capital social	MARE	
Mecanismos de apoyo al desarrollo de la Asistencia Técnica.	CORR	1
V Ciudadanía		
Fortalecimiento de institucionalidad existente	PSN	2
Promoción del ejercicio democrático para la toma de decisiones.	PSS	2

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Transparencia p' generar confianza campesinado	MARE	2
Autoestima y liderazgo	CORR	2
VI Asociatividad. Coordinación institucional		
Participación de comunidades campesinas y centros poblados.	MASA	2
Coordinación de DRS(evaluación d intervención, sistematización experiencias y diseños d políticas de DR en sierra)	ALIV	1
Coordinación institucional.	CORR	5
Concursos públicos CLAR integrados a GN,GR,GL y OOCcampesinas	PSN	3
Asociatividad rural, Organización rural	PSS	1
Asociatividad rural S4	PR,CORR,MASA	1
Participación activa de municipios y GR	PSN	
Ferías	PR	1
Programa de comunicación.	CORR	
Alianzas estratégicas con municipios	CORR	
VII Conservación, valorización de recursos		
Gestión y Manejo de Recursos (S1):	PRO-ABO	1
Enfoque de Activos en función de su utilidad potencial	CORR	1
Planes de manejo de recursos naturales	PSS	6
Plataforma del AGUA S7	MASA	4
CG Liderazgo GIRH S3	MASA	
Manejo de suelos y	PR	6
Trabajo en base a iniciativas, conocimientos, cultura e historia	MARE	2
Estrategia de VALORIZAR ACTIVOS CULTURALES	PSN	1
Promoción del acceso a activos privados y bienes públicos tangibles e intangibles	ALIAD	1
Comunidades campesinas. Usuarios de agua. Mancomunidades de municipios rurales.	MASA	
Reconocimiento, valoración y fortalecimiento de las capacidades humanas	MARE	
Optimización de uso de AGUA cultivos	ALIV	2
Promoción de mapas culturales/ parlantes como instrumentos de planificación comunal	PSS	

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Relación de gráficos

Gráfico 1. *PPR*: frecuencia y tipos de satisfactores usados (1981-2010)

Gráfico 2 *Geografía rural*. Población en función a tamaño de capital de distrito, distancia al CP urbano más poblado y dispersión rural.

Relación de cuadros

Cuadro 1. Perú. Tasa de reducción de la pobreza rural 1997 a 2007

Cuadro 2. PPR. Programas y proyectos Públicos de desarrollo rural implementados entre 1981-2010.

Cuadro 3 Primera aproximación a una Taxonomía de satisfactores (PPR/Manfred Max Neef).

Cuadro 4 PPR: frecuencia uso y tipos de satisfactores usados. Sistematización temática intertemporal de los PPR del cuadro 2.1981-2010.

Cuadro 5 Estructura espacial de la población urbana y rural dispersa. Área de influencia del Proyecto

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Acrónimos

PRONAMACHCS	Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
PROSAAMER	Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados
PSI	Proyecto Subsectorial de Irrigación
PSN	PROYECTO SIERRA NORTE
PSR	PROYECTO SIERRA SUR
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIG	Sistema de Información Gerencial
SIGA	Sistema Integrado de Gestión Administrativa
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
PR	Pronamachcs
MR	Marenass
CrPC	Corredor PUNO CUSCO
PSS	Proyecto Sierra Sur.
PSN	Proyecto Sierra Norte
PSM	PROSAAMER
AL	ALIADOS.
CP	CRECER Productivo
MChP	Mi Chacra productiva
INC	INCAGRO
PA	PRO ALPACA
PRA.	PRA.US Aid
PCA	Proyecto cuencas andinas.GSAAC.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Bibliografía

Max-Neef Manfred A. y Elizalde Antonio y Hopenhayn Martín. 1991. **Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones**. Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, Uruguay

Denis Goulet 1994. **Indicadores de desarrollo, ¿cómo medirlos?** Fundación Friedrich Ebert. Lima.

Escobal Javier y Ponce Carmen. 2008 . Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú 1993-2005. Documento de Trabajo N° 11. Informe de la Primera etapa del Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Vargas, Paola Junio 2009. El cambio climático y sus efectos en el Perú. BCRP.Lima

Alegría, M Julio F.. **The challenges of water resources management in Peru.**

http://www.uwgb.edu/envsustain/Full_paper%20Challenges%20Water%20Resources%20JF%20Alegría.pdf . <http://www.larepublica.pe/el-zorro-de-abajo/20/11/2009/un-pais-marron>

Neidhardt, Rainer, **Conceptos relevantes del Desarrollo Territorial Rural y el Desarrollo Rural .2009. gtz.** Informe presentado en el congreso : *Urban-Rural Linkages and Migration: A Potential for Poverty Alleviation in Developing Countries?*. Universidad Técnica de Dortmund. Alemania, 16 - 17 de septiembre de 2009.

Maldonado Stanislao y Vanessa Ríos .2006. Más allá de la igualdad de oportunidades: Desigualdad de ingresos, responsabilidad individual y movilidad social en el Perú. Informe final. CEDEP. CIES

G. Hess, Carmen. Febrero 2010. Consultancy Report. **Recommendations for a Concept of Territorial Development in Rural Areas of Latin America** (Bolivia, Peru, Brazil). Sector Project: Rural Territorial Development.PN 2008.2151.2

Defensoría del Pueblo. Informe N° 117. Diciembre 2006. El desafío de la telefonía rural: una Mirada desde los ciudadanos. Lima

del Carpio Velarde Olga. Dic 2009. Informe Final. Evaluación de los Modelos de Desarrollo Rural sobre la base del Enfoque Territorial para obtener propuestas para promover la adopción del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, en los territorios seleccionados de los países de la Comunidad Andina (Juli y Pomata, Chucuito-Puno).

Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano en el Perú. PNUD. Febrero 2008. Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. Notas y cifras acerca del Desarrollo Humano en el Perú.

C. Trivelli, C. Aramburu. 2000. **Caracterización del Sector Rural. Desafíos del Desarrollo Rural en el Perú.** Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima, diciembre de 2000.

Dirven, Martine. CEPAL. Diciembre 2007. Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala. Naciones Unidas.

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

Eduardo Gudynas. 2009. **Diez tesis urgentes sobre el Nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual.** Mesa redonda “Alternativas a una economía extractivista”, convocada por CAAP y FLACSO en Quito (28 julio 2009)

C.Trivelli, B.Revesz, J.Escobal. 2009. **Desarrollo Rural de la Sierra. Aportes para el debate.** IEP.GRADE.CIPCA.CIES. Lima.

Caballero, José María (RIP). I Ed.1969. Ed.1981. Economía agraria de la sierra peruana. Antes de la reforma agraria. IEP. Lima

Figuerola A. 1981. La economía campesina de la sierra del Perú. Fondo Editorial. PUCP.

Graña Alberto:

- a) 1997 Metamorfosis de la economía. Del andamio neoclásico al juego de abalorios del desarrollo. Fundación Friedrich Ebert. Lima.
- b) 2005 El Perú Invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural altoandino. CEDEP. Lima.
- c) 2006 **Desarrollo y pobreza:** regularidades y cambios en las ideas y la práctica del desarrollo rural alto andino en el Perú. Socialismo y participación. Cedep. Lima.
- d) 2011. Informe final sobre políticas de desarrollo rural en la sierra peruana.. gtz. N° of Reference 06.2024.5-002.00 .1997.
- e) 2011. Proyecto integral de Zonificación Económico Ecológica (ZEE) y acondicionamiento turístico de la Provincia de Huaral. Área turística de Huaral. Departamento de Lima.(PIATH-ATH).Cooperación/Ciudades Saludables/MPH.
- f) 2019. Proyecto integral de ZEE y acondicionamiento turístico de la Provincia de Barranca. Área turística de Barranca. Departamento de Lima.(PIATH-ATH).Cooperación/MPH..

De Shazo P. A Report of the CSIS Americas Program.. Outlook for Indigenous Politics in the Andean Region December 2009.

del Álamo O. Argumentos IEP. Marzo 2010. **Crecimiento con desigualdad en el Perú. Un escenario de conflictos.** Año 4, N°1

Barclay F. (Ed). Santos Rodríguez y Valcárcel. 1991. **Frentes económicos, espacios regionales, y fronteras agrícolas. En Amazonía 1940–1990 el extravío de una ilusión.** CISEPA. PUCP.

González de Olarte E. 1987. **La lenta modernización de la economía campesina.** IEP.

Programa de NNUU para el desarrollo PNUD.2006. **En la búsqueda del desarrollo humano**

Barrantes R..Nov. 2009. **Comunicaciones móviles y desarrollo socioeconómico. Argumentos,** IEP, N° 5.

BID (2002 a). **Atrayendo remesas _mercado, dinero y costos reducidos.** Wash DC: BID. En <http://www.iadb.org/mif/webseite/static/en/study2.doc>

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

BID (2002 ab). Remesas a Latinoamérica y el Caribe. Wash. DC: BID

Bebbington, Hinojosa y Rojas. 2002. Contribution of the Dutch Co-financing Program to the Rural Development and Rural Livelihoods in the High Lands of Peru and Bolivia. Steering Committee for the Evaluation of the Netherlands Co-financing Programs. Boulder Colorado.

César Sotomayor, et al. Diciembre del 2008. Informe final. Proyecto de desarrollo Corredor Puno-Cusco.

MINAG/AGRORURAL. Diciembre del 2008. **MANUAL OPERATIVO (M.O.)**

AGRORURAL. MANUAL OPERATIVO (M.O.)

Estrategia CIAS-CRECER. *Plan de implementación-s/f*

Ministerio del Ambiente MINAM 11-06-09. Taller: Marco conceptual para la formulación del Plan Nacional de Acción ambiental.

Informe No. 1316-PE. Octubre de 2002. Proyecto de manejo de los recursos naturales en la Sierra Sur. (MARENASS). Evaluación pre-terminal.

Informe No. 1830-PE. Mayo de 2007. FIDA. . Evaluación intermedia. Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco

MINAG. Proyecto ALIADOS. Estudio a nivel de factibilidad. s/f

M.E.F. Mayo del 2008. MARCO MACROECONÓMICO MULTIANUAL 2009-2011. Del crecimiento económico al bienestar social.

Informe s/n. 20 de Julio de 2009. Documento FIDA. *Proyecto de desarrollo SIERRA SUR .Evaluación intermedia.* Borrador

Documento de evaluación ex ante. FIDA. Setiembre 2002. Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur.

ESAN-PRONAMACHCS. **Informe Final. 2004. Evaluación final del proyecto Manejo de recursos naturales para el alivio de la pobreza en la sierra**

Marzo 2009. AGRORURAL. **Propuesta conceptual**

AGRORURAL. DSR. Dirección de Servicios Rurales. Plan de actividades. 2009

AGRORURAL. Marzo 2009. Propuesta conceptual AGRORURAL.

AGRORURAL y el Proceso de Consolidación de la descentralización. Documento interno. Octubre 2009

En la búsqueda del desarrollo humano. 2006. Programa de NNUU para el desarrollo PNUD.

PLAN VIAL VRAE <http://www.mindef.gob.pe/vrae/documentos/proviashistvrae3.pdf>

MAPA VRAE. http://4.bp.blogspot.com/_bfit8l4116c/SqVkBq3m97I/AAAAAAAAAEqs/UnNy-WOcUwI/s400/ambito_vrae.jpg

E-debate UNICEF. Repensando las políticas económicas y sociales ¿Una recuperación para todos?

RIOS CUENCA AMAZÓNICA <http://www.monografias.com/trabajos72/rios-peru-departamentos/image011.png>

¹Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1997 (ENNIV 97)

¹Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG 2007)