



Desarrollo Rural Exploraciones 1

Desarrollo rural e institucionalidad
en los países andinos

Informe del estudio exploratorio, primera fase
(Diciembre de 2008)

Oscar Bazoberry Chali

En colaboración con:

Jorge Albarracín (Bolivia)
Rubén Flores (Ecuador)
Erick Martínez (Colombia)
Raúl Mauro (Perú)



Créditos

Desarrollo rural e institucionalidad en los países andinos
Informe del estudio exploratorio, primera fase (diciembre de 2008)

Noviembre de 2009

Autor

Oscar Bazoberry Chali

En colaboración con:

Jorge Albarracín (Bolivia)

Rubén Flores (Ecuador)

Erick Martínez (Colombia)

Raúl Mauro (Perú)

Editor

Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS

www.sudamericarural.org

Edición y corrección de estilo

Claudia Dorado S.

Diseño y diagramación

Narda Yukiko Rueda Zahana

nayuruza@hotmail.com

Producido con el apoyo de

Red Española de Desarrollo Rural



Foro Rural Mundial





Índice

Siglas y acrónimos

Presentación

1. Desarrollo rural en los países andinos

- 1.1. Concepción de lo rural
- 1.2. Disminución porcentual de la población rural
- 1.3. Importancia de la economía rural
- 1.4. Lo rural como sinónimo de pobreza
- 1.5. Lo rural y población indígena
- 1.6. Desplazamiento poblacional rural-rural
- 1.7. Recursos naturales como fuente de bienestar y de conflicto
- 1.8. Ruralidad y globalización

2. Institucionalidad en los países andinos

- 2.1. Institucionalidad para el desarrollo rural
- 2.2. Institucionalidad estatal
- 2.3. Planes y políticas de desarrollo rural
- 2.4. Estructuras subnacionales relacionadas con el desarrollo rural y territorial
- 2.5. Organizaciones sectoriales y no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural
- 2.6. Estructuras continentales y política internacional

3. Valoración final

4. Balance metodológico y proyección

Bibliografía citada

Lista de cuadros

- Cuadro 1: Países andinos-Índice de población rural (En porcentaje)
- Cuadro 2: Países andinos-Criterios empleados para la discriminación estadística de la población rural
- Cuadro 3: Países andinos-Actividad agropecuaria, aporte al PIB y participación de la población económicamente activa

- Cuadro 4: Países andinos- Porcentaje de población pobre en el ámbito nacional, en el área urbana y en el área rural, por país y por área geográfica
- Cuadro 5: Países andinos- Nivel de educación por área geográfica (En años de escolaridad)
- Cuadro 6: Países andinos- Ingreso estimado y programas sociales destinados a las familias pobres (En US\$ por año)
- Cuadro 7: Países andinos- Población indígena y afrodescendiente por país, y método de cálculo
- Cuadro 8: Países andinos- Población rural y urbana, según criterios de identidad indígena y a afrodescendiente
- Cuadro 9: Países andinos- Principales hitos históricos sobre la propiedad de la tierra
- Cuadro 10: Países andinos- Últimas normativas importantes sobre la distribución de la tierra
- Cuadro 11: Países andinos- Normativa sobre otros recursos naturales de importancia rural
- Cuadro 12: Remesas recibidas por los países de la CAN, gestión 2007 y primer semestre de 2008 (En millones de US\$)
- Cuadro 13: Países andinos- Instituciones públicas nacionales responsables del desarrollo rural, 2008
- Cuadro 14: Países andinos- Hitos históricos de la normativa específica para el desarrollo rural (Últimos 20 años)
- Cuadro 15: Países andinos- Hitos históricos de la normativa para la descentralización y la desconcentración de los niveles de gobierno (Últimos 20 años)
- Cuadro 16: Países andinos- Discusión vigente relativa a los procesos de descentralización y de desconcentración
- Cuadro 17: Países andinos- Organizaciones sectoriales de carácter nacional relevantes para el desarrollo rural

Lista de gráficos

- Gráfico 1: Bolivia- Distribución de la población rural y urbana
- Gráfico 2: Porcentaje de remesas respecto al consumo final de los hogares de los países de la CAN, 2000-2007



Siglas y acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BCE	Banco Central de Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAOI	Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CFB	Cámara Forestal de Bolivia
CIDOB	Central Indígena del Oriente, la Amazonía y el Chaco Boliviano
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
CONACAMI	Confederación Nacional de Comunidades de Perú Afectadas por la Minería
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFLAGRO	Confederación Agropecuaria (Bolivia)
CONGABOL	Confederación de Ganaderos de Bolivia
CONVEAGRO	Convención del Agro Peruano
CSUTCB	Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CTCB	Confederación de Trabajadores Colonizadores de Bolivia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DE	Decreto Ejecutivo
DL	Decreto Ley
DS	Decreto Supremo
ECH	Escuela Contemporánea de Humanidades (Colombia)
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida (Ecuador)
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares (Perú)
ENDR	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (Perú)
ENH	Encuestas Nacional de Hogares (Colombia)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNM-BS	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa
Fodepal	Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina

FRM	Foro Rural Mundial
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (Ecuador)
INE	Instituto Nacional de Estadística (Bolivia)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú)
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria (Bolivia)
IPDRS	Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica
MINAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (Perú)
MINTRA	Ministerio de Trabajo (Perú)
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
PACA	Política Agropecuaria Común Andina
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Ecuador)
PROLOCAL	<i>Poverty Reduction and Local Rural Development</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i> (Documentos de Estrategia de la Reducción de la Pobreza)
REDR	Red Española de Desarrollo Rural
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>)



Presentación

El presente documento responde a la iniciativa de la Red Española de Desarrollo Rural (REDR) para realizar un estudio exploratorio y descriptivo sobre la situación general del desarrollo rural, y de sus principales actores, en cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. La motivación de la REDR fue conocer el estado de las políticas de desarrollo rural de esos países, a fin de colaborar en la transmisión de las sucesivas iniciativas comunitarias de desarrollo rural de la Unión Europea —conocidas como metodología LEADER— y de otras formas de cooperación que se están desarrollando para el futuro.

En el proceso, el Foro Rural Mundial (FRM) asumió la coordinación de la iniciativa y el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) se hizo cargo de la parte operativa.

Para la investigación, se conformó un pequeño equipo con profesionales de los cuatro países participantes. Éstos recibieron un guión de orientación sobre las variables a ser introducidas en el estudio y, al mismo tiempo, contaron con la libertad necesaria para incorporar la perspectiva y las variables que les permitieran exponer de mejor manera la situación de sus países.

En una segunda etapa, se pretende ampliar el estudio para comparar los datos de los países andinos con los de España. La finalidad es, desde una perspectiva comparada, aportar al interaprendizaje. Se espera que los resultados sean útiles y provocadores para los profesionales y las instituciones de los países involucrados.

A pesar de haber postergado la perspectiva ampliada, se consideró necesario abordar una fase inicial, con el objetivo de examinar el potencial del estudio, iniciar los contactos en los distintos países y seleccionar las variables que tendrían perspectiva de comparación y serían útiles para entender la situación de cada país y del conjunto de ellos, así como las corrientes teóricas, políticas y prácticas que sustentan esas situaciones.

Este informe, que corresponde a la síntesis de la primera fase del estudio, busca estimular el interés sobre la necesidad de profundizar en este tipo de análisis y de interpretaciones, con el propósito de contribuir a la orientación de las acciones de desarrollo rural en los países andinos y a la colaboración externa que esos países pudieran recibir. El documento también incluye algunas valoraciones sobre el método de recolección de la información y acerca de la proyección que deberá ser realizada en una segunda fase.

Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica - IPDRS



1. Desarrollo rural en los países andinos

1.1. Concepción de lo rural

El concepto común que se maneja en el mundo andino sobre lo rural está referido a un espacio con connotaciones culturales, sociales y ambientales muy profundas. Así mismo, supone una noción de retraso desde las perspectivas de la modernidad, entendida principalmente, según los cuatro países del estudio, más como urbanismo y acceso a un conjunto de servicios básicos que en términos de educación, de seguridad económica y de seguridad social.

En gran medida, dicha noción de retraso se basa en el principio de que existirían tendencias universales, como la urbanización o el abandono del campo, aunque el modelo social y económico de los países desarrollados se habría *distorsionado* en privilegio de la informalidad y de la pobreza creciente y persistente de la población de los países no desarrollados.

En la perspectiva de la pobreza generalizada en los países andinos, los instrumentos de medición de dicha pobreza, ajustados a esas realidades, permitieron establecer que los más pobres de los pobres están representados por la población rural. Más aún si en la distribución de oportunidades y de riqueza se consideran los criterios de inequidad.

Desde la relación general de ruralidad/retraso, los países andinos se desarrollaron de manera poco homogénea, en especial en el ámbito rural. De hecho, las actuales características que presentan Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú están más en directa relación con sus contextos nacionales que con el contexto andino. En cada caso, la estructura económica fue la que determinó, en gran medida, la función asignada al campo y al mundo rural. A grandes rasgos, y con el riesgo de simplificar, esas diferencias son las siguientes:

- En Bolivia, el desarrollo rural y la ruralidad fueron determinados, primero, por los ciclos de la explotación minera; luego, por la explotación de los recursos naturales, entre ellos, los bosques; y, finalmente, por los procesos de emigración de las regiones altas a las regiones bajas. Así mismo, la matriz indígena poblacional —alrededor de 80% de la población rural boliviana se autoidentifica con alguno de los 36 grupos indígenas originarios del país— destaca en la configuración de las demandas actuales de la población, referidas a la reconstitución de territorios ancestrales, a la identidad, al desarrollo rural y a las autoridades propias.

- En Perú, el desarrollo rural y la ruralidad se configuraron, inicialmente, a partir de la concentración de la población y de la economía en el circuito de Lima, y, después, gracias al desarrollo de la agricultura de riego y en la costa. Por su parte, la violencia desatada por el terrorismo de Sendero Luminoso, especialmente en el área rural, dejó profundas huellas en la reconfiguración poblacional, en el ejercicio de la ciudadanía y en las estructuras y las pautas de comportamiento —formas de actuar y de reaccionar— de las organizaciones rurales.
- En Ecuador, la inserción temprana al mercado mundial con productos agrícolas, en ausencia de otros recursos naturales, como el minero y el petrolero, determinó un desarrollo rural orientado a la explotación agrícola con fines de mercado. Ecuador es un país exportador de productos del campo, entre los que destacan el banano, el cacao y otros frutales, para los mercados más lejanos, y las hortalizas, para los mercados más próximos. En cuanto a la propiedad de la tierra, ésta se concentra en pocos propietarios que poseen mucha tierra. Históricamente, dicha concentración fue mayor y, en la actualidad, es un tema que continúa en el centro de los debates.
- En Colombia, la presencia de fuerzas armadas y de combatientes en el campo, durante cuatro décadas continuas, incorporó un elemento difícil de valorar en la estructura de la propiedad de la tierra y en la distribución espacial de la población. De modo similar que Ecuador, Colombia se insertó tempranamente en el mercado mundial y presenta una concentración de la propiedad de la tierra en manos de pocos. En Colombia destaca el cultivo mayoritario de café, de frutales y de rosas de exportación. Actualmente, Colombia fomenta la actividad de los agrocarburos, siendo el país andino con mayor superficie sembrada de palma aceitera, lo que se ha convertido en parte sustancial del debate sobre la pertinencia de incorporar tales cultivos en la matriz agrícola, sustituyendo los cultivos de productos alimenticios.

1.2. Disminución porcentual de la población rural

Desde hace 50 años, los datos estadísticos de población de los cuatro países analizados, en concordancia con los registros de la región sudamericana, muestran una tendencia al incremento de la población urbana — es decir, a la disminución de la población rural—, así como a la relación directa entre ruralidad y pobreza.

Cuadro 1: Países andinos-Índice de población rural (En porcentaje)

País	Década de 1950	Década de 1960	Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000
Bolivia	73,80	Sin datos	58,68	Sin datos	42,45	37,58
Ecuador	71,50	64,70	58,65	51,00	44,60	37,58
Perú	Sin datos	52,58	40,48	34,77	29,89	24,10
Colombia	57,26	47,92	40,88	32,78	28,98	23,98

Fuentes:

Bolivia: Instituto Nacional de Estadística (INE), censos de población de los años 1950, 1976, 1992 y 2001.

Ecuador: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), censos de población de los años 1950, 1962, 1974, 1982, 1990 y 2001.

Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), censos de población de los años 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007.

Colombia: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), censos de población de los años 1951, 1964, 1973, 1985, 1993 y 2005.

En los cuatro países, las variables de identificación y de discriminación estadística de la población son establecidas bajo el concepto de ocupación del espacio. En términos simples, dicho concepto es entendido como la agregación de viviendas y de servicios básicos en áreas geográficas delimitadas.

Cuadro 2: Países andinos-Criterios empleados para la discriminación estadística de la población rural

	Bolivia ¹	Colombia ²	Ecuador ³	Perú
Definición	Población censada en localidades con menos de 2.000 habitantes y población dispersa.	Población situada fuera de la denominada "cabecera municipal" (donde se localiza la sede de la Alcaldía).	Población ubicada fuera de los límites legales de las capitales provinciales y de las cabeceras cantonales.	Población que no vive en espacios ocupados por 100 viviendas contiguas o más.
Año del último censo	2001	2005	2001	2007

Fuente: Institutos de Estadística de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Los criterios del cuadro anterior son comúnmente aceptados y conllevan a una serie de consecuencias en la interpretación de las perspectivas de desarrollo y en las políticas públicas de cada país. Sin embargo, en general, pero especialmente en cuanto a lo rural, son criterios negativizados; es decir, se definen como opuestos a lo urbano, caracterizado en términos positivizados, en vez de poner de relieve sus características propias.

De un tiempo a esta parte, en países europeos y también de la región andina, se empezó a cuestionar la tradicional delimitación entre lo urbano y lo rural. Un aspecto relevante de ese cuestionamiento tiene que ver

¹ Criterio similar al utilizado en Argentina.

² Criterio similar al utilizado en República Dominicana, en El Salvador y en Paraguay.

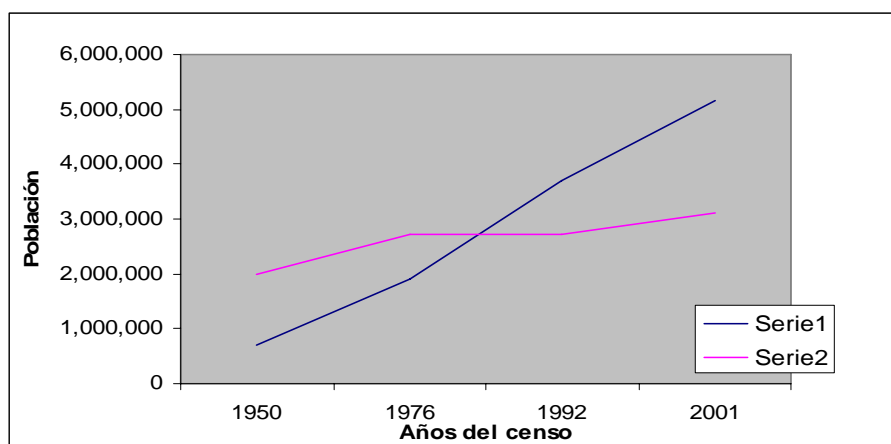
³ Criterio similar al utilizado en Brasil, en Guatemala y en Uruguay.

con la distancia cada vez mayor entre la ubicación de la vivienda principal y la ocupación principal o secundaria de las personas censadas⁴.

Siguiendo esa tendencia cuestionadora, en Perú, producto del análisis de los datos del censo de 2007, el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) puso en duda, durante el último año, la validez de las categorías relativas a lo urbano y a lo rural. Respecto al comportamiento de la población económicamente activa y a su extraterritorialidad, Eguren afirma que el “traslape entre lo urbano y lo rural muestra que las definiciones censales usuales deben ser revisadas para dar cuenta de una realidad que es más compleja”⁵.

En lo que concierne a Bolivia, el elevado número de personas con doble residencia (una en el área rural y otra en el ámbito urbano) ocasionó en el censo del año 2001 una especie de competencia territorializada respecto a dónde debería ser contada la población, puesto que los resultados censales implicaban efectos sobre la distribución de los recursos públicos. Para sorpresa de muchos, los datos obtenidos revelaron una renovada inclinación hacia el crecimiento de la población rural y de las comunidades de origen.

Gráfico 1: Bolivia-Distribución de la población rural y urbana



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 1950, 1976, 1992 y 2001.

En Perú y en Colombia, importantes estudios (Coronel, 2007 y Castillo, 2005, respectivamente) muestran un desplazamiento poblacional desde las áreas rurales hacia los centros poblados, debido al estado de desprotección y a la vulneración de los derechos de los campesinos indígenas como resultado de la violencia y del terrorismo por la presencia de Sendero Luminoso, en el caso de Perú, y de las acciones de diversas fracciones armadas, en el caso de Colombia.

⁴ Martine Dirven (2004) tiene un trabajo interesante con énfasis en las ocupaciones no agrícolas en el sector rural, sobre una muestra de 11 países de América Latina. No se conocen estudios que concentren su atención en el sentido inverso, es decir, en las características y en la importancia del empleo agrícola en las poblaciones consideradas, aspectos que serían importantes de profundizar.

⁵ Fernando Eguren: <http://aeperu.blogspot.com/2008/10/el-censo-del-2007-y-la-poblacin-rural.html>

Si bien existen voces de alerta sobre el inconveniente de aceptar la actual delimitación de la población rural, en los países andinos, por el momento, no se tienen razonamientos maduros ni la fuerza crítica suficiente como para concretar una nueva corriente teórica que permita modificar las estadísticas oficiales y, por ende, anular las políticas públicas. Dado el riesgo de ajustarse a las definiciones censales en cuanto a población se refiere, y de aplicarlas en las políticas y en los planes de desarrollo, resulta imprescindible involucrar en los debates a profesionales de los centros estadísticos oficiales y de las representaciones multilaterales que colaboran con cada uno de países andinos. Esto debido a que los especialistas de los organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el Banco Mundial (BM), entre otros, tienen un peso determinante en la construcción y en la mantenimiento de las categorías de análisis.

1.3. Importancia de la economía rural

En general, aunque el discurso sobre la economía rural está cada vez más extendido hacia otras áreas y actividades al margen de la agropecuaria, en concreto, cuando se hace referencia a la economía de las zonas rurales, dicho discurso se concentra en el aporte de la agropecuaria, y en algunos casos del sector forestal, al volumen de riqueza generado en cada país.

En la lógica de vincular la actividad agropecuaria con la economía rural, la conclusión más común acerca de la relación entre el valor de lo producido y la capacidad del campo para generar empleo, así como sobre el aporte de la economía rural a la economía de cada país, es la siguiente: un bajo y cada vez menor aporte al Producto Interno Bruto (PIB), y, sin embargo, un alto aporte al empleo de la población. Dicha relación se refleja en los datos del cuadro que sigue:

Cuadro 3: Países andinos-Actividad agropecuaria, aporte al PIB y participación de la población económicamente activa (PEA)

	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	2000	2007	2003	2006	2000	2005	2003	2007
% del PIB	14,20	13,70	13,80	12,50	17,00	10,00	7,60	7,87
% de empleo	36,80	32,30	21,60	19,90	28,50	27,50	32,60	32,00

Fuentes:

- *Bolivia: INE, datos del PIB y de empleo 2000-2007.*
- *Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), datos del PIB y de empleo 2003-2006.*
- *Ecuador: Banco Central de Ecuador (BCE), Cuentas Nacionales e INEC, datos del PIB y de empleo 2000-2005, y censo de población 2001.*
- *Perú: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MINAG), datos del PIB y de empleo 2007; INEI, datos del PIB 2003; y Ministerio de Trabajo (MINTRA), datos de empleo 2003.*

Salvo excepciones, está claro que el sector rural de los países andinos vive, prioritariamente, de actividades agropecuarias o de actividades relacionadas con ellas, como los servicios de crédito, la provisión de insumos, la capacitación, el acopio y la comercialización, y otras que, en algunos estudios, son consideradas como no agropecuarias. Así, por ejemplo, en Ecuador:

- La contribución del sector agrícola ecuatoriano, medida de la forma tradicional, fue del 12,96% del PIB, durante el período 1985-2005. Sin embargo, esta medición no considera que la agricultura desarrolla fuertes encadenamientos con el resto de la economía, como se observa al sumar al aporte del sector primario sus encadenamientos hacia atrás (insumos, bienes de capital y otros) y hacia delante (agroindustria y otros). Un cálculo de éstos permite visualizar que la contribución real de la agricultura es de un 23,2% superior. (Flores, 2008)

Dado que la agricultura, al menos en los países andinos, continúa siendo una de las actividades más importantes del contexto rural, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tuvo la iniciativa de establecer, desde el año 2004, un Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola. Dicho programa insistió en la importancia de la agricultura para el sector rural a partir de los siguientes criterios (CAN, 2004):

La importancia de la agricultura se sustenta, entre otras, por las siguientes razones:

- El aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto es elevado, entre el 13 y el 15% en Colombia, Ecuador y Bolivia, y 7% en Perú.
- La contribución a la generación de divisas es significativa: en Ecuador del 53%, en Perú del 30% y en Colombia y Bolivia del 28%.
- La participación en la generación de empleo es decisiva.
- El papel que tiene en el abastecimiento de alimentos es vital.
- La demanda de bienes y servicios producidos por otros sectores económicos es fundamental para el buen desempeño de ellos.
- La lucha contra la pobreza tiene en las zonas rurales su principal escenario, pues en ellas se concentra un mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria.
- El desarrollo de la mayoría de los Estados o Departamentos depende críticamente del desarrollo del agro.
- La paz social y la estabilidad política están significativamente asociadas a lo que suceda en las zonas rurales de la comunidad.
- La trascendencia para contar con un medio ambiente y con una alimentación sanas.

Al margen de la reiterada importancia que se da a las actividades agropecuarias y forestales en la economía rural de los países andinos, es preciso mencionar que no existen suficientes esfuerzos para registrar y analizar adecuadamente las dinámicas y los cambios económicos y sociales a los que se enfrenta la población rural. Como ejemplo, basta citar la dudosa fiabilidad de la información estadística oficial de esos países, referida al sector agropecuario, principalmente. Efectivamente, en Bolivia, los últimos censos agropecuarios datan de 1950 y de 1984 (este último fue calificado de incompleto porque mucha población indígena se negó a participar); en Colombia, las últimas encuestas nacionales agropecuarias corresponden a los años 1996 y 2004; en Ecuador, los censos nacionales agropecuarios más recientes son los de las gestiones 1987 y 2000; y, en Perú, los últimos los censos nacionales agropecuarios son de 1972 y de 1994⁶.

También es necesario señalar que, en los países andinos, las inferencias para demostrar el declive del aporte de las actividades agropecuarias y, por tanto, la ampliación del concepto de lo rural a otras áreas de actividad están basadas en información muy limitada.

En los casos de Ecuador y de Colombia, a partir del potencial de expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas, se estima que el aporte agropecuario a la economía rural mantendrá su importancia, en tanto que en Perú y en Bolivia está en plena expansión. Por ello, en los países andinos estudiados, las actividades agropecuarias y forestales continuarán siendo la principal fuente del empleo rural y de la generación de riqueza.

Otro elemento central de la discusión sobre la importancia de la economía rural es la nueva concentración de las tierras y las actividades agroempresariales. Un tema prácticamente ausente y pendiente en las investigaciones es el del empleo rural, ya no como autoempleo relacionado con la agricultura familiar, sino, más bien, como empleo asalariado sin tierra, con todos los beneficios y los problemas que esto acarrea.

Aunque un estudio ampliado y comparado, como la segunda fase que se espera realizar, no resolverá la falta de información confiable, resulta fundamental profundizar en el debate sobre la importancia de la agropecuaria en la economía rural, así como acerca de sus proyecciones.

⁶ Si bien se tiene conocimiento sobre intentos estructurados para armonizar la información estadística de los países andinos, principalmente los referidos a la agropecuaria, al igual que en otras áreas, el avance de dicho trabajo fue de lento a casi nulo (Castro, 2007).

1.4. Lo rural como sinónimo de pobreza

En los países andinos, el criterio generalizado sobre la población pobre es que se concentra en las áreas rurales. Justamente, el siguiente cuadro muestra la relación entre pobreza rural y pobreza urbana, en cada país estudiado, así como la persistencia de la pobreza en el tiempo y su perspectiva de reducción en ambos contextos.

Cuadro 4: Países andinos- Porcentaje de población pobre en el ámbito nacional, en el área urbana y en el área rural, por país y por área geográfica

	Pobreza nacional	Pobreza urbana	Pobreza rural
Bolivia			
1997 (1)	63,20	53,80	77,30
1999 (1)	62,70	50,60	81,70
2002 (2)	62,40	52,00	79,20
2004 (2)	63,90	53,80	80,60
Colombia			
1995 (1)	60,00	48,00	79,00
1999 (1)	64,00	55,00	79,00
2002 (2)	51,10	50,60	52,00
2004 (2)	51,10	49,80	54,80
2005 (2)	46,80	45,40	50,50
Ecuador			
1995 (1)	34,00	19,00	56,00
1998 (1)	46,00	30,00	69,00
2004 (2)	51,20	47,50	58,50
2005 (2)	48,30	45,20	54,50
2006 (3)	37,60	Sin datos	60,60
2007 (3)	36,74	24,33	61,30
2008 (3)	34,97	23,29	57,96
Perú			
2001 (1)	54,30	42,00	77,10
2004 (4)	48,60	37,10	69,80
2005 (4)	48,70	36,80	70,90
2006 (4)	44,50	31,20	69,30
2007 (4)	39,30	25,70	64,70

Fuente: Enlace http://www.comunidadandina.org/rural/desarrollo_rural.htm

(1) Banco Mundial (2008), *World Development Report 2008*.

(2) CEPAL (2007), *Panorama social en América Latina*, cuadro 4.

(3) INEC.

(4) INEI.

A pesar de la importancia que se le asigna al desarrollo rural en la disminución de la pobreza, los recursos que se destinan para cumplir esa finalidad son limitados. De hecho, en los cuatro países estudiados, los recursos dispuestos para la educación de la población rural son comparativamente menores que los destinados a las personas que viven en las ciudades. Para hacer visible dicha falta de atención por parte de los Estados, en este estudio, se eligió el indicador 'años de escolaridad', por considerarlo suficiente para representar ese aspecto, que también puede ser obtenido por medio de indicadores relacionados con la salud y con la representación política, entre otros. En el siguiente cuadro, nótese que, además de la perspectiva de discriminación urbana-rural, la situación de discriminación de las mujeres muestra características similares.

**Cuadro 5: Países andinos-Nivel de educación por área geográfica
(En años de escolaridad)**

Bolivia				Ecuador				Colombia				Perú			
Rural		Urbano		Rural		Urbano		Rural		Urbano		Rural		Urbano	
H (1)	M (2)	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
5,20	3,10	10,10	8,50	4,90	4,70	7,90	7,80	4,80	4,10	9,30	8,30	6,30	4,40	10,30	9,30

Fuentes:

- Bolivia: INE, 2001.
- Ecuador: INEC, 2001.
- Colombia: DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH) 2000, Escuela Contemporánea de Humanidades (ECH) 2005.
- Perú: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 98-IV.

(1) Hombres

(2) Mujeres

En los últimos 10 años, entre las distintas prácticas establecidas por los gobiernos de los países andinos para aliviar las condiciones de pobreza, los programas sociales introdujeron distintos mecanismos de distribución directa de recursos como uno de los métodos para mitigar las necesidades de los más pobres. En general, tales programas cobran importancia en el área rural por dos razones: porque en ese contexto se concentran los más pobres y porque los montos entregados son relevantes debido al bajo nivel de ingresos de la población.

**Cuadro 6: Países andinos-Ingreso estimado y programas sociales destinados a las familias pobres
(En US\$ por año)**

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Ingreso promedio por familia	458	468	360	400
Programas sociales	<p>Bono Juancito Pinto, que otorga 29 US\$ a cada estudiante de primero a octavo grado del nivel primario.</p> <p>Bono Dignidad, que destina 429 US\$ a toda persona mayor de 60 años.</p>	<p>Programa Familias en Acción, que entrega un subsidio familiar de aproximadamente 180 US\$ para la nutrición de niños y de niñas menores de 5 años, y, en el sector educativo, transfiere alrededor de 96 US\$ a escolares que asisten al nivel primario y de 192 US\$ a estudiantes del nivel secundario.</p>	<p>Bono de Desarrollo Humano, que consiste en un subsidio de 30 US\$ mensuales a las madres como sujetos corresponsables en la salud y la educación de la población.</p> <p>Pensión asistencial, que consigna 30 US\$ a las personas mayores de 65 años y las personas discapacitadas.</p>	<p>Programa Juntos en el Perú, que subsidia directamente a las madres cerca de 33 US\$.</p>

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

En los contextos académico, político y de acción social de los países andinos, prevalecen distintas críticas sobre la pertinencia y la sostenibilidad de ese tipo de programas. Desde el punto de vista de este estudio, se advierte una ausencia notable en cuanto a la observación de los efectos positivos de las transferencias directas (más allá del principio de redistribución), como el hecho de mejorar el entorno habitacional o la calidad de vida de la población considerada pobre y el nivel de inversión en las actividades productivas del área rural.

1.5. Lo rural y la población indígena

La relación que se establece entre la identidad indígena y la ruralidad se sustenta, principalmente, en dos aspectos: el nexo entre la pertenencia a un grupo étnico originario y la condición de pobreza⁷ (entendiendo por situación de pobreza la ruralidad), y la creciente reivindicación y demanda de los pueblos indígenas por la tierra, el territorio y la conservación de los recursos naturales. A su vez, este último aspecto está relacionado con conceptos más amplios que el referido a la propiedad de la tierra en espacios rurales, aunque generalmente haya sido vinculado sólo a la delimitación de tierras y de territorios con esas características. Por ello, debido a las nuevas reivindicaciones y al rechazo de la interpretación reduccionista de la propiedad, los

⁷ Entre los estudios promovidos por el Banco Mundial sobre este nexo destaca el realizado por George Psacharopoulos y Harry Patrinos (1998), referido a la población indígena y a la pobreza en América Latina.

indígenas de los países estudiados, incluso aquellos que viven en centros urbanos o que se trasladaron a otras regiones y a otros países, sostienen como discurso y demanda la noción de restitución territorial.

En los países andinos, existe un creciente fortalecimiento de las identidades originarias, que son consideradas como minorías, excepto en Bolivia. Sin embargo, la relación mecánica entre población rural y pueblos indígenas no es evidente en términos demográficos, a pesar de las limitaciones de las categorías conceptuales y estadísticas de lo rural y de lo urbano, y a que se encuentra instaurado muy fuertemente en el imaginario de la población y de las políticas públicas vigentes de la región andina.

Por otra parte, en casi todos los países de América, la noción de identidad en términos de etnicidad incorpora a los grupos afrodescendientes. Dicha incorporación es especialmente importante en Colombia, donde los grupos étnicos originarios congregan a 3,4% de los colombianos, en tanto que la comunidad afrocolombiana está compuesta por 10,6% de la población. Como se advierte en el siguiente cuadro, el porcentaje estimado de población indígena y afrodescendiente es notoriamente distinto en cada país andino.

Cuadro 7: Países andinos-Población indígena y afrodescendiente por país, y método de cálculo

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Población indígena y afrodescendiente	62,00%	14,00%	10,00%	21,00%
Método de cálculo	Autoidentificación en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, que consideró a la población mayor de 15 años y no incluyó a los mestizos.	Autorreconocimiento en el Censo de Población y Vivienda 2005.	Autorreconocimiento en el Censo de Población y Vivienda 2001. A diferencia del censo boliviano, consideró las categorías mestizo, mulato y blanco.	Autoidentificación en el estudio estadístico sobre autopercepción étnica del año 2006. No se cuenta con datos oficiales precisos y claros al respecto. El Censo Nacional 2007 tomó en cuenta sólo la lengua aprendida en la niñez para determinar la identidad étnica originaria. Sobre la base de ese método, se estaría hablando de 16% de la población que aprendió una lengua nativa en su niñez.

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

Aunque habitualmente se hace una correlación entre lo indígena y lo rural, en los últimos datos de autoidentificación registrados en los países andinos, sorprende que dicha relación sea prácticamente nula o indiferente. Por ello, nuevamente se hace necesario poner en duda las conceptualizaciones sobre lo rural y lo urbano, al igual que los límites entre ambos conceptos.

Cuadro 8: Países andinos-Población rural y urbana, según criterios de identidad indígena y afrodescendiente

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Población total	8.274.325	41.174.853	13.026.890	27.219.264
Población indígena y afrodescendiente total	5.076.251	5.616.268	1.434.427	5.787.218
Población indígena y afrodescendiente rural	1.798.652	2.252.607	869.857	2.177.240
Población indígena y afrodescendiente urbana	3.277.599	3.363.661	564.570	3.609.916
Porcentaje de población indígena y afrodescendiente	61,35	13,64	11,01	21,26
Porcentaje de población indígena y afrodescendiente rural	21,74	10,75	18,41	8,00
Porcentaje de población indígena y afrodescendiente urbana	39,61	22,77	7,60	13,26

Fuentes:

- Bolivia: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
- Ecuador: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2006.
- Colombia: DANE 2005.
- Perú: Perú en números 2006: Anuario estadístico. Instituto CUANTO, 2006.

Por último, especialmente en Bolivia, la gradual afirmación étnica de la población urbana ha configurado una creciente y cada vez más pronunciada demanda por la identidad urbana indígena, a pesar de continuar existiendo una relación estrecha entre lo rural y lo indígena. Las identidades indígenas, tanto las relacionadas con el mundo rural como aquéllas del ámbito urbano, son más complejas desde la percepción de la población, que todavía mantiene una imagen rural indígena. Esto lleva, muchas veces, a no poder diferenciar las reivindicaciones de ambos sectores. En tal situación, predominan las reivindicaciones relacionadas al territorio, a los recursos naturales y, por tanto, al mundo rural.

1.6. Desplazamiento poblacional rural-rural

Los procesos migratorios del campo hacia las ciudades son bastante conocidos a escala mundial. En efecto, existen estudios importantes que muestran la dinámica de los movimientos poblacionales hacia las regiones y los centros poblados que ofrecen, sobre todo, mayores opciones laborales, al igual que mejores condiciones de vivienda y de servicios básicos.

En cuanto a la migración rural-rural en los países andinos, que se realiza entre zonas ecogeográficas diversas, por el momento no existe información detallada que permita discriminar el fenómeno migratorio rural del fenómeno migratorio urbano. No obstante, se sabe que, en Perú y en Bolivia, principalmente, el mayor desplazamiento poblacional se produce desde tierras altas hacia tierras bajas; en Ecuador, dicho fenómeno se da desde la sierra hacia la costa y la amazonía; y, en Colombia, la migración interna es forzada como resultado del desplazamiento provocado por la guerrilla.

En el caso particular de Bolivia, por ejemplo, según Albarracín (2008):

Un aspecto importante que se debe destacar del diagnóstico de los pueblos indígenas del 2001 es que (...) los aymaras y quechuas que han migrado a las tierras bajas, del Chaco/Oriente y Amazonía, suman 312.274 personas, cifra bastante mayor a los 191.277 indígenas de los 31 pueblos indígenas originarios de estas mismas regiones.

En general, los procesos migratorios rural-rural de los países andinos (que históricamente se producen desde las zonas altas hacia las zonas bajas, es decir, desde el altiplano y los valles hacia la selva) fueron promovidos y apoyados por el gobierno de cada país, con la perspectiva de ampliar la base productiva nacional y de articular las políticas de desarrollo productivo y la producción nacional a los mercados de exportación agropecuaria. Dichos procesos tienen consecuencias desde el punto de vista social e institucional, como se verá en el punto 2 de este informe.

Entre los principales aspectos a tener en cuenta sobre la migración rural-rural figuran los siguientes:

- Permite que el balance numérico de la población rural se mantenga estable: lo que pierden las zonas más deprimidas lo ganan las nuevas zonas que soportan asentamientos humanos.
- En esas nuevas zonas de asentamiento, los pueblos indígenas y los pobladores rurales no comparten, necesariamente, criterios culturales comunes para las condiciones ecológicas de los lugares donde actualmente desarrollan sus actividades.

- En general, gran parte de la población que se traslada de su lugar de origen no cuenta con conocimientos para desenvolverse apropiadamente en medio de las nuevas condiciones ecológicas, por lo que algunos terminan por retornar a sus localidades o se quedan en alguna ciudad en el camino.
- Produce permanentes situaciones de conflicto entre los pobladores, debido a la ocupación y al uso de la tierra.
- Origina asentamientos provisionales relacionados con la ampliación de los cultivos tradicionales, como el de coca, desviados a actividades ilícitas.

Cabe señalar que el fenómeno migratorio en los países andinos presenta una amplia gama de formas de asentamiento, como la migración temporal y la doble residencia, que son difíciles de valorar. A pesar de la importancia de dichas variables, los sistemas estadísticos oficiales de los países estudiados no cuentan con fuentes confiables de información.

Por las características del desplazamiento poblacional rural-rural, se considera necesario incorporar al análisis la noción de interculturalidad, a fin de comprender las estructuras organizativas y sociales formadas en los nuevos asentamientos humanos. Dado que las identidades indígenas fueron fortalecidas, también es importante tener en cuenta esas nuevas maneras de expresión cultural. Esto porque, a pesar de tratarse de relaciones entre sectores pobres de la población, existen dimensiones de conflicto, como la expulsión de los indígenas originarios por los colonizadores y por el propio proceso de migración interna.

1.7. Recursos naturales como fuente de bienestar y de conflicto

En correlación con los aspectos económicos relativos al elevado porcentaje de población económicamente activa, al bajo nivel de ingresos y al movimiento permanente de la población tanto hacia el área urbana como hacia la rural, en busca de mejores condiciones de vida, el principal activo de los países andinos sigue siendo el compuesto por los recursos naturales. En efecto, los recursos naturales (en especial la tierra) son fuente de bienestar y de conflicto, según el caso y el momento histórico.

Si bien cada país andino enfrentó la relación entre bienestar y recursos naturales de manera diferenciada, existen algunos rasgos comunes que no necesariamente coinciden en el tiempo, entre ellos: una ruralidad marcada por la tensión permanente a causa de la posesión de la tierra y procesos de reforma agraria que incluyen la redistribución de tierras como uno de sus componentes centrales.

Cuadro 9: Países andinos-Principales hitos históricos sobre la propiedad de la tierra

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
<p>1953: Ley de Reforma Agraria, que crea el Servicio Nacional de Reforma Agraria, distribuye las tierras entre los campesinos y los indígenas, limita el tamaño de las propiedades y establece criterios diferenciados según la región agroecológica.</p> <p>1965: Decreto Supremo (DS) 7226, que crea el Instituto Nacional de Colonización y Desarrollo de Comunidades.</p> <p>1992: Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) por parte del Estado, debido a actos de corrupción en la dotación de tierras, y establecimiento de una pausa en los procesos agrarios.</p> <p>1996: Ley 1715, que crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), establece modificaciones al régimen de legalización, de titulación y de distribución de tierras, e introduce las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como nueva categoría.</p>	<p>1936: Primer intento de introducir en la reforma constitucional la función social y la extinción de dominio.</p> <p>1961: Ley 135, que crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y moderniza las explotaciones agropecuarias.</p> <p>1968: Ley 1, que facilita los trámites del proceso agrario y considera los predios inadecuadamente explotados y la entrega de tierra a los aparceros que la trabajaban.</p> <p>1972: Inicio del proceso de contrarreforma agraria, apoyando, desde entonces, la gran propiedad como fundamento del desarrollo.</p> <p>1982: Ley 35 y Plan Nacional de Rehabilitación, que establecen la compra de tierra a precios de mercado y su venta a los campesinos beneficiarios.</p> <p>1988: Ley 30, que formaliza la compra de tierras por parte del Estado, a precios de mercado, y establece la manera de distribuirla.</p> <p>1994: Ley 160, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, a fin de perfeccionar el proceso de adquisición y de dotación de tierras y de otros recursos relacionados con su explotación.</p>	<p>1964: Primera Ley de Reforma Agraria y Colonización y creación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.</p> <p>1973: Segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización, que modifica algunos aspectos de la Ley anterior, haciendo explícitos los mecanismos de afectación de la propiedad agraria y la función social.</p> <p>1979: Tercera Ley de Reforma Agraria y Colonización.</p> <p>1994: Ley de Desarrollo Agrario, que elimina el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), encargado, principalmente, de la legalización y de la titulación de las tierras, y de establecer mecanismos para individualizar la tierra comunitaria.</p>	<p>1963: Ley de bases para la Reforma Agraria.</p> <p>1964: Ley de Reforma Agraria, que no incorpora a las grandes propiedades de la costa.</p> <p>1969: Decreto Ley (DL) 17716, que inicia el proceso de Reforma Agraria, impulsando formas asociativas-cooperativas para la producción de la tierra.</p> <p>1991: DL 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, que modificó el tratamiento de la tierra agrícola, iniciando el proceso de su desregulación.</p> <p>1995: Ley 26505, que norma la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.</p>

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

De acuerdo con el detalle del cuadro precedente, las características de los procesos de redistribución de la tierra fueron distintas en los países estudiados. Sin embargo, en todos ellos, se combinaron diversos tipos de propiedad, diferenciando las propiedades empresariales de aquéllas sociales, las comunitarias de las asociativas y de las individuales, y las orientadas al mercado de las destinadas al autoconsumo. De igual modo, en los cuatro casos, existieron mecanismos para frenar el mercado de tierra.

En la década de 1990, paralelamente al proceso de liberalización de la economía, todos los países andinos modificaron sus políticas de distribución de tierras. En la mayoría de los casos, se mantuvo y se profundizó la relación entre la economía empresarial y la economía de subsistencia, así como la relación entre la titulación individual y la titulación colectiva. Igualmente, se siguió la tendencia a garantizar la función económica de la tierra mediante las formas individualizadas y empresariales de propiedad.

Con el tiempo, por efecto de los procesos políticos posteriores, se originaron dos tendencias opuestas: la que propone poner las tierras a disposición de la producción, priorizando la inversión antes que al sujeto propietario (representada por los gobiernos de Alan García, en Perú, y de Álvaro Uribe, en Colombia), y la que prioriza la recomposición y la distribución de la tierra a las comunidades campesinas indígenas (representada por el gobierno de Evo Morales, en Bolivia, con una expectativa similar por parte del gobierno de Rafael Correa, en Ecuador).

Cuadro 10: Países andinos-Últimas normativas importantes sobre la distribución de la tierra

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
2007: Ley 3545, que plantea la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, prioriza la dotación de tierras colectivas e introduce mecanismos de control para el cumplimiento de la función económica de las propiedades individuales y empresariales.	2007: En varias normas, nuevamente se regula el acceso a la tierra y la promoción del Estado como ente de control, privilegiando la visión productiva y comercial.	2004: Ley de Tierras baldías y Colonización, que regula la adjudicación, el procedimiento, la reversión y la oposición para la determinación de derechos tendientes a otorgar la transferencia de dominio de las tierras rústicas. 2008: Nueva Constitución, que vincula la tierra, el agua y los demás recursos naturales a la seguridad alimentaria y al buen vivir.	1992: DL 653, que deroga la normativa anterior y libera el mercado de tierras. 1995: Ley 26505, que establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada a favor del desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. 2008: Conjunto de leyes referidas a la distribución de las tierras del Estado a las empresas agropecuarias y forestales, a fin de motivar la desestructuración de las comunidades campesinas indígenas y de fomentar el mercado de tierras.

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

La información anterior muestra tendencias que consideran diferencias de matiz en los caminos seguidos por los países andinos, tanto en el campo social como en el económico. Sin embargo, la tradicional política sectorial que beneficia más a unos sectores que a otros no ha sido superada, dificultando la definición de políticas nacionales para el conjunto de la población rural.

Por otra parte, el recurso tierra estuvo desligado de los demás recursos naturales, incluyendo el forestal. No obstante, luego del debate sobre los problemas ocasionados por el vacío normativo y la legislación propiamente agraria, los países andinos incorporaron en su normativa regulaciones relativas a otros recursos relacionados con el desarrollo rural, como la propiedad, el uso y el aprovechamiento del agua y de los bosques.

Cuadro 11: Países andinos-Normativa sobre otros recursos naturales de importancia rural

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
1906: Ley de Aguas.	1979: Ley de Protección al Medio Ambiente.	1972: Ley de Aguas.	1969: Ley General de Aguas.
1992: Ley del Medio Ambiente.	1993: Ley General Ambiental.	1982: Ley Forestal y de la Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.	1997: Ley orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales.
1996: Ley Forestal.	1994: Ley de Incentivo Forestal.	1996: Ley de Protección de la Biodiversidad.	2000: Reglamento de organización administrativa del agua.
2002: Estrategia Nacional para la Biodiversidad.	1994: Aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica.	1999: Ley de Gestión Ambiental.	2000: Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
2004: Ley de Riego.	1994: Código de los Recursos Naturales y del Ambiente.	2000: Decreto Ejecutivo (DE) que modifica el Reglamento 65 de la Ley Forestal y Vida Silvestre.	2001: Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
	1996: Régimen de aprovechamiento forestal.	2004: Reforma de la Ley de Aguas.	
	2004: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.		
	2006: Ley General Forestal.		

Fuente: Informes nacionales Mapa de actores institucionales multilaterales para el desarrollo rural en Sudamérica para este estudio.

Si bien el conjunto normativo detallado en el cuadro anterior complementa el marco jurídico de los países andinos, en la mayoría de los casos, origina estructuras legales desconectadas de la tierra y de los actores locales, produciendo fricciones, conflictos y contradicciones en torno a los principios de desarrollo local.

Algunas de las normas citadas tienen un carácter controvertido y no presentan avances sustanciales. Es el caso de las leyes relativas al agua que, en casi todos los países estudiados, no cuenta con un marco legal adecuado para promover el acceso de la población a ese recurso natural y la sostenibilidad de los sistemas agroecológicos.

Finalmente, en cuanto a la descentralización de las competencias para la gestión de los recursos naturales, en los países andinos, no existe un debate específico. De hecho, los recursos naturales son considerados de dominio nacional, consideración que se extiende a la gestión, a la administración, a la emisión de derechos de aprovechamiento y al uso de esos recursos. En la medida en que las actividades, los beneficios e incluso los conflictos continúen siendo administrados extraterritorialmente, ese factor podría convertirse en un freno del desarrollo rural y local.

1.8. Ruralidad y globalización

Con el tiempo, la influencia de la globalización en el desarrollo rural está adquiriendo distintas dimensiones y connotaciones. Con relación a este tema, dos fenómenos predominan en los países andinos: la migración temporal o definitiva de muchos miembros de las familias rurales hacia otros países y la transnacionalización de la propiedad de la tierra y de los derechos sobre los recursos naturales de las áreas rurales.

Acercas del primer fenómeno de la relación ruralidad-globalización (migración temporal o definitiva, que no es exclusiva del contexto rural), no cabe duda que su impacto puede ser diferenciado de la siguiente manera: desde una valoración positiva, se trata de una oportunidad, puesto que el dinero generado puede ser invertido y brindar mejores perspectivas económicas para el área rural; y desde una valoración negativa, implica la desestructuración de las familias, el abandono del campo y el asentamiento de la población en zonas periurbanas y pobres. Otros aspectos poco analizados al momento de valorar el efecto de la migración tienen que ver, por ejemplo, con la posibilidad de que, a su retorno, los migrantes lleven a sus lugares de origen nuevas pautas tecnológicas y de mercado, así como elementos que modifiquen los usos, las costumbres y las pautas legales de sus localidades.

En los países andinos, la información disponible revela que la migración y el flujo de dinero proveniente de las remesas tienen una importancia de primer orden para la economía de las zonas, aunque, al mismo tiempo, el nivel de remesas podría haber alcanzado su umbral más alto y estar en proceso de estabilización o, incluso, de disminución.

Cuadro 12: Remesas recibidas por los países de la CAN, gestión 2007 y primer semestre de 2008
(En millones de US\$)

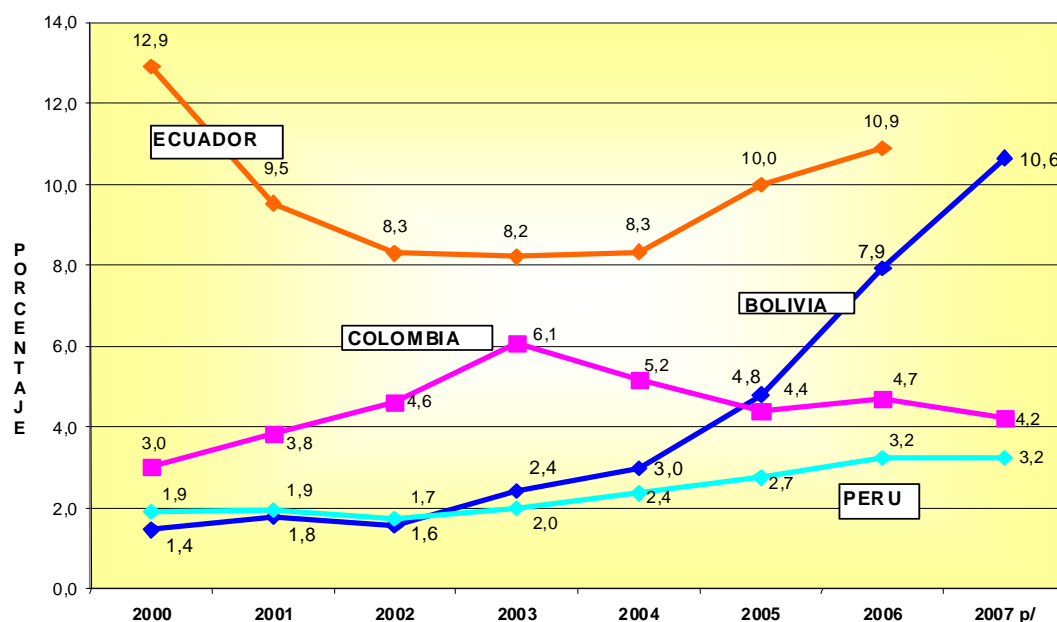
	2007			2008		
	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre
Bolivia	207	219	228	230	222	230
Colombia	950	999	1.198	1.346	1.141	1.190
Ecuador	676	771	815	826	748	699
Perú	476	509	542	604	570	615
CAN	2.309	2.498	2.783	3.006	2.681	2.734

Fuente: CAN, 2008a (información de los Bancos Centrales de los países miembros de la CAN).

En este estudio, el origen de las remesas resulta doblemente relevante, debido a la posibilidad de conocer su influencia positiva y negativa en la economía rural de los países andinos, y por el vínculo considerable que genera con España. Al respecto, también es importante valorar la influencia positiva y negativa de los migrantes en las áreas rurales españolas, ya que muchos de ellos llegan a ese país y trabajan en el ámbito rural, por lo que los agricultores españoles cuentan con mano de obra tanto para la cosecha como para otras actividades.

El siguiente gráfico muestra la importancia relativa que adquieren las remesas en la economía de las familias de los países andinos. Un dato sobresaliente relacionado con esa importancia está referido a que "más del 40 por ciento de las remesas proviene de los Estados Unidos y el 33 por ciento, de España" (CAN, 2008b).

Gráfico 2: Porcentaje de remesas respecto al consumo final de los hogares de los países de la CAN, 2000-2007



Fuente: CAN, 2008.
p: preliminar

Cuando se analiza el tema de la migración y de las remesas, se debe considerar que el nivel de dependencia y de influencia en los países andinos no es comparable con lo que ocurre en Centroamérica, donde países como Guatemala, Honduras y El Salvador alcanzaron valores muy similares a su propio PIB.

En lo que concierne al segundo fenómeno de la relación ruralidad-globalización (transnacionalización de la propiedad de la tierra y de los derechos sobre los recursos naturales de las áreas rurales), se conoce que, en las últimas dos décadas, muchos países andinos y del mundo ya han empezado a transnacionalizar la propiedad de la tierra. Sin embargo, es pertinente aclarar que la introducción de formas de explotación relacionadas con mercados y con capitales externos de exportación no genera, necesariamente, condiciones apropiadas para el desarrollo de los territorios rurales.

En el caso de Bolivia, los principales capitales provienen de Brasil y están articulados a la explotación de la tierra para el cultivo de soya. De hecho, se estima que 31% de la producción de soya está administrada por empresarios brasileños.

En el caso de Colombia y de Ecuador, además de los capitales provenientes de los países vecinos, con inversiones destinadas a la agricultura y a la pesca, la balanza es favorable para Colombia, que mantiene inversiones importantes en los sistemas de acopio y de transformación de materias primas de otros países, como ocurre con la soya en Bolivia.

En el caso de Perú, los principales capitales provienen de Chile. Justamente, el siguiente artículo de prensa ilustra de manera amplia y abierta el concepto de desarrollo que se maneja en ese país por medio de este tipo de iniciativas empresariales con capital extranjero.

Perú: El Dorado para los empresarios agrícolas chilenos

El valor del suelo, así como el clima y la mano de obra, son sólo algunos de los mayores atractivos que ofrece el país limítrofe del norte para la producción de diversos cultivos, entre los que destacan las uvas, paltas y espárragos.

(...) En Chile lo saben y, por eso, no son pocos los que se han visto tentados por asentarse en tierras peruanas como una alternativa más para expandir el negocio agrícola.

Y es que producir en Perú tiene grandes ventajas. Bien lo sabe Mauricio Zeman, gerente general de Bridge Asesores, que de la mano de Inverterra Perú ofrece una serie de terrenos que van desde las 100 hectáreas hasta las 2 mil hectáreas. Según el ejecutivo, "el costo de la energía es mucho más barato que en Chile" y como el clima es distinto, "hay productos que se dan mucho mejor allá, como los espárragos y

algunos tipos de uva. Igualmente, el país permite cosechas en épocas diferentes”, explicó.

(...) Si bien la hectárea de un terreno agrícola es más cara en las cercanías de la capital, “en zonas alejadas puede costar US\$500 por hectárea. En la zona de Piura, hay campos por ese valor y también de US\$1.000 la hectárea; el costo va a depender de los accesos, la disponibilidad de agua, etc. También hay terrenos de US\$12 mil por hectárea”, comentó Zeman, quien ya ha cerrado negocios por unos US\$4 millones tanto con empresas como con personas naturales.

En Chile, en tanto, según los corredores de terrenos agrícolas, en general, los valores se mueven entre \$3 millones y \$5 millones la hectárea, esto es, entre US\$5.500 y US\$9.300. Pero no sólo el valor del suelo atrae a los inversionistas chilenos.

(...) Para el asesor agrícola Luis Cariola, reconocido en el valle de Ica, no sólo el clima privilegiado y la mano de obra más barata constituyen un plus, también es un real aporte “el estar más cerca de los mercados, ya que los fletes son más baratos”. En su opinión, los cítricos, los espárragos y las alcachofas son los productos de mejores rendimientos en Perú. Igualmente, destacó la diferencia en los precios de los terrenos, pues “las mejores zonas peruanas valen la mitad de lo que cuestan en Chile y las más distantes tienen un tercio del valor que alcanzan en nuestro país”.

(...) Igualmente, el productor Víctor Pinto se instaló en Ica con la compañía Piga, mediante un joint venture con Syngenta. Además, junto a Sergio Gajardo y otros dos socios, el empresario maneja la firma Natucultura. Ambas compañías [están] orientadas a la producción de hortalizas. “En Perú hay muchos climas distintos, ésa es una gran ventaja, que ayuda a poder producir todo el año”, afirmó Pinto, quien agregó que en el citado país, “los trabajadores son buenos, porque siguen muy bien las instrucciones y son meticulosos”.

Según Echeverría, el costo del jornal es 30% ó 40% menor que en Chile, lo que constituye una ventaja pasajera. Sin embargo, lo realmente sustentable, es “la distancia de los mercados, porque en Perú tienen entre tres y cuatro días menos”.

Fuente: Enlace <http://chileempresa.blogspot.com/2008/10/per-el-dorado-para-los-empresarios.html>

En los países andinos, los conflictos por la adquisición de tierras con capitales extranjeros son, al momento, aislados y no tienen un impacto social importante. No obstante, existen voces que progresivamente alertan sobre esa posibilidad. Al respecto, un ejemplo muy cercano es el de Paraguay, donde las inversiones de empresas y de personas naturales provenientes de Brasil se están convirtiendo en motivo de conflictos internos que enfrentan al gobierno con grupos de campesinos paraguayos desplazados por los empresarios, que reclaman el acceso al recurso tierra.

Dada la importancia del capital externo en la economía de los países andinos, resulta pertinente realizar un estudio más amplio, a fin de precisar la dimensión de las inversiones extranjeras en los agronegocios y de estimar su aporte en los procesos de desarrollo rural.



2. Mapa Institucionalidad en los países andinos

2.1. Institucionalidad para el desarrollo rural

Es complejo exponer de manera uniforme el contexto y las políticas públicas destinadas al desarrollo rural de los países andinos. Si bien existen esfuerzos importantes en ese sentido, casi siempre propiciados por organismos internacionales, al igual que los análisis complejos e interesantes desde una perspectiva latinoamericana (Cruz, 2002), tales iniciativas estuvieron orientadas por enfoques universales y situaciones ideales, y no así desde la proyección de los propios intereses económicos y políticos ni de las potencialidades del propio entorno, incluyendo la naturaleza, las instituciones y a las personas.

En el ámbito institucional, las divisiones subregionales de los países sudamericanos son en extremo ficticias. En consecuencia, la capacidad de proyección y de ejecución de los planes y de los programas de desarrollo rural a esos niveles es absolutamente débil.

Desde esa mirada, la organización interna de cada país andino adquiere especial relevancia. A pesar de las importantes similitudes, es oportuno señalar que el énfasis político de cada país en los diversos aspectos del desarrollo, tanto general como rural, originó contextos y realidades distintas en lo productivo y en lo social. Sin embargo, la persistencia de la pobreza, sobre todo en el ámbito rural, y de la brecha de desigualdad se mantiene como elemento común entre los países de la región.

En términos generales, la institucionalidad en los países andinos suele responder casi mecánicamente a las grandes tendencias relacionadas con el desarrollo. De igual modo, aunque lo rural está presente en el discurso, no es uno de los componentes centrales de las iniciativas de desarrollo. Al respecto, como sostiene Plaza (2002):

Los enfoques y actividades de desarrollo rural carecen de articulación teórica y práctica explícita con las propuestas generales del desarrollo económico, aunque se encuentren influenciados por éstas.

En los últimos 20 años, las demandas de los pueblos indígenas mostraron nuevamente la cara india de las Américas. También revelaron la persistencia de patrones culturales que desconocen y niegan las consecuencias de la discriminación racial en las relaciones sociales y, principalmente, en las relaciones políticas. Aunque los Estados de los países andinos abrazan la democracia y refuerzan la participación directa

de la población por medio de distintos mecanismos, inclusive en debates constitucionales, las estructuras de los gobiernos continúan siendo débiles.

Por su parte, la descentralización en los distintos niveles gubernamentales de los países andinos permitió incrementar la inversión pública básica destinada al área rural y avanzar en la democratización del acceso a los espacios técnicos y electivos del gobierno. En correlato, los partidos políticos se debilitaron y fueron sustituidos por organizaciones de ciudadanos que, sin un criterio claramente definido y reconocible, son partícipes de nuevas alternativas, al menos en cuanto a las estructuras formales se refiere.

Muchos de los nuevos actores sociales de los países andinos provienen del área rural y de las culturas campesinas indígenas, por lo que muestran un renovado entusiasmo para ampliar las iniciativas de desarrollo en el área rural. Sin embargo, ese activismo no está necesariamente acompañado de un diseño de desarrollo rural renovado y adecuado que permita obtener grandes resultados en el futuro inmediato.

2.2. Institucionalidad estatal

En el conjunto de instituciones del Estado de los países andinos, el desarrollo rural es considerado como una de las áreas de subespecialidad. De hecho, en algunos diseños institucionales, está a cargo de instancias especializadas (ministerios, viceministerios y unidades desconcentradas) en ciertas dimensiones de la vida y de la actividad rural, como la investigación, el acceso a los mercados, las políticas públicas y el crédito, entre otras.

Aunque existen antecedentes importantes en el actual debate constitucional y legislativo, en ninguno de los países andinos se tiene conocimiento de un órgano rector específico que oriente, articule, monitoree y evalúe los avances del desarrollo del área rural. Empero, en la mayoría de los casos, sí existen ministerios responsables de la actividad agropecuaria que, a veces, también consideran los recursos forestales y el medio ambiente. Comúnmente, ese tipo de estructura estatal responde a las grandes tendencias comerciales mundiales de la actividad agropecuaria, en los últimos 30 años, cuyo interés central está puesto en la productividad destinada a ampliar la oferta para la exportación.

De manera paralela, los gobiernos andinos atienden las necesidades de los pobres rurales, especialmente de los pequeños agricultores y de las comunidades campesinas indígenas, por medio de ministerios y de instituciones con enfoques asistencialistas vinculados a la lucha contra la pobreza. Tales instancias se ocupan, principalmente, de regular el acceso a la tierra, los procesos de colonización interna y las pequeñas iniciativas productivas del sector rural.

Cuadro 13: Países andinos-Instituciones públicas nacionales responsables del desarrollo rural, 2008

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Institución rectora (prioritariamente, dispone de políticas para el desarrollo rural)	Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos Banco de Desarrollo Productivo	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Instituto Colombiano Agropecuario Banco Agrario de Colombia	Ministerio de Inclusión Económica y Social Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca	Ministerio de Agricultura Ministerio de la Producción
Instituciones complementarias (explícitamente, cuenta con políticas para el desarrollo rural)	Instituto Nacional de Reforma Agraria Ministerio de Educación y Culturas	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	Ministerio de Industrias y Competitividad Ministerio de Educación Ministerio de Salud Pública Dirección Nacional del Seguro Social Campesino	Ministerio de Comercio Exterior Ministerio de la Mujer y Desarrollo Ministerio de Educación

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

Con relación a las instituciones complementarias, que actúan en el área rural y, en muchos casos, lo hacen con cierta especificidad, éstas responden, en realidad, a una cobertura nacional y están concentradas en las áreas urbanas, fundamentalmente en las grandes ciudades de los países andinos.

2.3. Planes y políticas de desarrollo rural

Los planes y las políticas de desarrollo rural, que son parte de las dificultades que tienen los países andinos para enfrentar la multidimensionalidad del desarrollo rural y dejar de lado la perspectiva sectorial, se concentran generalmente en las actividades agropecuarias y forestales. Ese hecho hace aún más complejo el marco de institucionalidad de la descentralización en los países andinos, puesto que las grandes decisiones para los sectores agropecuario y forestal continúan siendo tomadas a nivel nacional.

En la medida en que el nivel de generalización de las políticas sea mayor, las políticas públicas se originarán a partir de conceptos y de ideologías, y no necesariamente considerando las necesidades sociales y económicas concretas de los principales sectores sociales de los países andinos.

En algunos contextos de los países estudiados, al menos como planes de desarrollo, fueron establecidas prioridades para las regiones de elevada pobreza, las cuales generalmente coinciden con las poblaciones rurales. En esa dirección, los gobiernos instituyeron organismos multiministeriales para atender la diversidad de factores involucrados en el desarrollo integral. En general, tales iniciativas adolecen de un liderazgo claro, carecen de coordinación y no cuentan con avances notables en lo referido a la presencia estatal en las zonas más deprimidas ni en la eficiencia de esa presencia.

En los discursos oficiales de los países andinos, está presente la necesidad de desarrollar el sector rural, donde se concentra la pobreza, que es la que contribuye a la diferenciación y a la distribución no equitativa de la riqueza de cada país. Sin embargo, las normativas específicas no reflejan la verdadera dimensión de esos discursos.

Cuadro 14: Países andinos-Hitos históricos de la normativa específica para el desarrollo rural (Últimos 20 años)

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
2000: Diálogo Nacional y Estrategia de Reducción de la Pobreza.	1993: Ley 101, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (modificada el año 2003).	2002-2007: Proyecto <i>Poverty Reduction and Local Rural Development</i> (PROLOCAL).	1991: Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.
2005: Ley para la Estrategia Nacional para el Desarrollo Agropecuario y Rural (derogada).	1996: Ley 301, que crea el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial (modificada por la Ley 1152).	2004: Ley de Desarrollo Agrario.	1996: DL 885, que aprueba la Ley de Promoción del Sector Agrario.
2006: Políticas de Revolución Rural, Agraria y Forestal.	2006: Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.	2007: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2010 y Plan para la Revolución Ciudadana.	2000: Ley de Promoción del Sector Agrario, que establece un régimen laboral especial para el sector agrario, incluyendo al sector agroindustrial.
2007: Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.	2007: Estatuto de Desarrollo Rural, que reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) e incorpora una visión integral y multisectorial.	2008: Programa de Desarrollo Rural Territorial, que incorpora el desarrollo rural territorial como estrategia central del Estado.	2005: Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), que plantea el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de: sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización en las decisiones locales.
2007: DS 29272 Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia, Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien.			

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

Los acontecimientos políticos, sociales y económicos del año 2008, especialmente la crisis alimentaria como consecuencia de la crisis del sistema financiero mundial, motivaron la renovación del interés de los gobiernos andinos para controlar la producción, la distribución y la comercialización de los principales productos rurales. En ese sentido, esa gestión podría marcar un nuevo rumbo en las estrategias de desarrollo rural, a pesar de no existir todavía suficientes indicios sobre cuál será el camino que adoptará cada país. Al respecto, se conoce que los gobiernos de Ecuador y de Bolivia optaron por una base campesina indígena de pequeños productores, en tanto que los gobiernos de Perú y de Colombia se orientaron hacia una agroindustria abierta a los capitales internacionales y a los mercados de exportación. Así mismo, los gobiernos de Perú y de Ecuador se mostraron más firmes que sus pares de Bolivia y de Colombia en cuanto a la aplicación y al cumplimiento de la prohibición de los transgénicos.

2.4. Estructuras subnacionales relacionadas con el desarrollo rural y territorial

Los países andinos están llevando adelante procesos acelerados de descentralización, a fin de consolidar al menos tres niveles de gobierno, con márgenes de autonomía muy importantes. En los cuatro países estudiados, el nivel municipal (o su equivalente) es el que ha tenido mayor impacto en el desarrollo local y, por tanto, en las áreas rurales. Sin embargo, al no satisfacer las expectativas de los proyectistas del desarrollo nacional y de las grandes obras de infraestructura, entre ellas las carreteras, su normativa y su institucionalidad están quedado prácticamente postergadas. Por otra parte, los niveles subnacionales están siendo criticados por no realizar obras de alto impacto, por lo que los centralistas plantean retornar a la planificación centralizada para cumplir con ese propósito.

En los últimos años, la preocupación principal de las estructuras políticas de los países andinos ha estado orientada a fortalecer los niveles intermedios de los gobiernos, con la finalidad de crear unidades subnacionales regionales que permitan sostener los intereses corporativos, al margen del ajeteo que implican las obras que deben atender los municipios (como las escuelas y el desayuno escolar, entre otras) y de la vigilancia social, que es inadecuada en tales niveles.

En esa dirección, la constitución de los niveles intermedios y la ampliación de sus atribuciones se dieron de manera incluso violenta, bajo la bandera autonomista, como es el caso de Ecuador y de Bolivia. En este último caso, las demandas de descentralización y de autonomías también se plasmaron en niveles incluso inferiores a los municipales, como sucedió en los territorios indígenas.

Cuadro 15: Países andinos-Hitos históricos de la normativa para la descentralización y la desconcentración de los niveles de gobierno (Últimos 20 años)

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
<p>1994: Ley de Descentralización Municipal, denominada Ley de Participación Popular (modificada).</p> <p>2006: Referéndum nacional para la elección de prefectos departamentales.</p> <p>2006: Elección de prefectos departamentales.</p> <p>2009: Referéndum nacional para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y ampliación de las competencias a cuatro niveles de gobierno (nacional, departamental, municipal y autonomías indígenas).</p>	<p>2001: Normas orgánicas en materia de recursos y de competencias, de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política, y otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y de salud, entre otros.</p>	<p>1997: Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. Ley 27 (Registro Oficial 169, de 8 de octubre de 1997).</p> <p>2001: Reglamento de la Descentralización del Estado, Decreto Ejecutivo 1581 (Registro Oficial 349, de 18 de junio de 2001).</p> <p>2004: Plan Nacional de Descentralización, Decreto 1683.</p> <p>2007: Nueva Constitución 2007 (Título XI, Organización territorial y descentralización).</p>	<p>1984: Plan Nacional de Regionalización.</p> <p>1987: Ley de Bases de la Regionalización.</p> <p>1998: Ley Marco de Descentralización.</p> <p>2002: Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, Título IV (sobre descentralización).</p> <p>2002: Ley de Bases de la Descentralización.</p> <p>2002: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.</p> <p>2003: Ley Orgánica de Municipalidades.</p> <p>2003: Ley Marco del Presupuesto Participativo.</p> <p>2003: Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada.</p> <p>2004: Ley de Descentralización Fiscal.</p> <p>2004: Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.</p>

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

La perspectiva de profundización de la descentralización es una oportunidad importante para el acceso de la población rural a los espacios de los gobiernos andinos. Sin embargo, el desorden y la falta de coordinación de las estructuras estatales y públicas disminuyen la eficiencia de las posibilidades abiertas por los procesos de descentralización.

En todos los países andinos, si bien se va aclarando el marco de competencias y de subsidiariedad de las estructuras subnacionales relacionadas con el desarrollo rural, aún quedan problemas serios de sobreposición de funciones y de actividades. En general, los niveles subnacionales no son los encargados directos de velar por el desarrollo rural y por la reducción de la pobreza, sino que se ocupan de la

infraestructura básica y, en general, de la infraestructura urbana. De todas maneras, en los últimos años, a pesar de los vacíos normativos y de la sobreposición de competencias, se dieron grandes pasos en la atención de los territorios rurales. Queda por resolver, sin embargo, la transferencia de recursos y de competencias subsidiadas. De hecho, desde la perspectiva del desarrollo local y rural, se requiere una transferencia más efectiva de poderes y de capacidades, tema que está presente en el actual debate de los cuatro países estudiados, con perspectivas alentadoras.

Cuadro 16: Países andinos-Discusión vigente relativa a los procesos de descentralización y de desconcentración

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
<p>La nueva Constitución Política del Estado incorpora artículos específicos para garantizar la atención del Estado a las áreas rurales.</p> <p>Distintos niveles de autonomía (incluso indígena) para territorios preponderantemente rurales.</p>	<p>El modelo de descentralización es una combinación de la descentralización política, fiscal y administrativa. En lo administrativo, existen resultados positivos, puesto que el proceso otorgó muchas y nuevas responsabilidades a las entidades territoriales. En lo fiscal, aún existe una alta dependencia de las gobernaciones y de los municipios por las transferencias del gobierno nacional. En lo político, los resultados son menos alentadores, por el desarrollo de la descentralización en medio de violencia y debido a que la influencia de la guerrilla no ha disminuido.</p>	<p>La nueva Constitución Política del Estado amplía las competencias de las regiones y de los municipios.</p>	<p>Configuración de un nuevo mapa de regiones sobre la base de las existentes, mediante procesos de consulta a la población.</p> <p>Ejecución de un plan para ampliar el proceso de descentralización, continuando básicamente con la transferencia de funciones y mejorando los mecanismos de democratización en la gestión y en el control social.</p>

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

Es importante recordar que los procesos estatales y gubernamentales están altamente imbricados por la disputa y por el cálculo político. Ese hecho no genera las condiciones adecuadas para poner en práctica los preceptos de desarrollo rural constantemente discutidos en los países andinos. Los casos extremos están representados por los actuales gobiernos de Bolivia y de Perú, con dos opciones políticas y económicas paradójicamente muy distantes, cuyas medidas políticas siguen la tendencia a reconcentrar en el nivel central las competencias necesarias para el desarrollo rural, con contradicciones evidentes respecto a los principios de descentralización, de actuación local y de control social vigentes en términos de procesos y de aprendizajes. Esto significa que existen las normas y que los primeros pasos ya están dados, por lo que los procesos avanzan en ese sentido.

2.5. Organizaciones sectoriales y no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural

En términos generales, la estructura de las organizaciones rurales andinas coincide con la división político administrativa de cada Estado. Es decir, se cuenta con una representación para los sectores agroindustriales y con otra para las organizaciones campesinas. Estas últimas, desde la década de 1990, se han debilitado y han dado paso a organizaciones de ascendencia indígena. De una u otra manera, ambas corrientes organizativas representan los intereses del ámbito rural. Cabe mencionar que, en los países andinos, no existen organizaciones rurales que tengan una visión integral y un carácter nacional.

Cuadro 17: Países andinos-Organizaciones sectoriales de carácter nacional relevantes para el desarrollo rural

Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
<p>Sindicatos campesinos y organizaciones indígenas cuya principal demanda es la dotación de tierras y el acceso a los recursos naturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confederación Sindical Unida de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), • Central Indígena del Oriente, la Amazonía y el Chaco Boliviano (CIDOB), • Confederación de Trabajadores Colonizadores de Bolivia (CTCB) y • Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa (FNM-BS). <p>Organizaciones del sector empresarial con demandas referidas al acceso a la tierra, a políticas de fomento de la producción y de la exportación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confederación Agropecuaria (CONFEAGRO), • Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL) y • Cámara Forestal de Bolivia (CFB). 	<p>Entre la amplia gama de organizaciones rurales y productivas con un alcance territorial distinto, posiblemente la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) sea la más representativa del sector empresarial, que incorpora a productores de distintos subsectores; fue delegada para participar en el grupo consultivo empresarial de la CAN.</p> <p>Desde la perspectiva campesina indígena, la más importante es la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).</p>	<p>Tradicionalmente, la representatividad de los productores agropecuarios se enmarca en un sistema vigente desde hace más de 50 años, respaldado por un marco legal específico y basado en una representación establecida a partir de un criterio geográfico. La principal demanda consiste en políticas de fomento y de protección a la producción y a la exportación. Entre las organizaciones figuran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • los Centros Agrícolas Cantonales, • las Cámaras de Agricultura Provinciales, • las Cámaras de Agricultura Zonales y • la Federación Nacional de Cámaras. <p>Desde la perspectiva campesina indígena, la organización que destaca es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que aglutina, como movimiento político de alcance nacional, a la totalidad de los movimientos indígenas ecuatorianos.</p>	<p>La Convención del Agro Peruano (CONVEAGRO) es la entidad que agrupa a distintas organizaciones sindicales campesinas y a los principales sectores agroempresariales. Su principal demanda está dirigida a lograr mejores condiciones financieras para el desarrollo del agro.</p> <p>En representación del sector campesino, las Asociaciones de Regantes son las organizaciones que demandan el control del recurso agua.</p> <p>La entidad que aglutina a las comunidades afectadas por la minería es la Confederación Nacional de Comunidades de Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI). A pesar de no tener cobertura real a nivel nacional, se ha convertido en un vocero imprescindible. Su principal demanda es la compensación y la consulta informada para las comunidades.</p>

Fuente: Informes nacionales preparados para este estudio.

En la región andina, entre las experiencias de organización de la sociedad civil figura la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), que aglutina a importantes organizaciones de seis países: Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Argentina y Chile. Así mismo, los pueblos indígenas están representados por el Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, que desarrolla sus funciones en el marco del Sistema Andino de Integración.

A nivel empresarial, se sabe de diversos intentos para articular empresas grandes y medianas. Es el caso del Consejo Consultivo Empresarial Andino, que lleva trabajando alrededor de 20 años. Cabe señalar que las organizaciones regionales representativas del sector empresarial, así como su articulación formal a la CAN, están actualmente bastante disminuidas. Del mismo modo, existen varias iniciativas de articulación de las organizaciones indígenas, lo que no ocurre con las organizaciones campesinas y de los pequeños productores.

En cuanto a las organizaciones no gubernamentales (ONG), éstas actúan en niveles más locales, integradas, de una que otra manera, a los niveles inferiores de las organizaciones de la sociedad civil. Con frecuencia, las ONG son criticadas por su dispersión y por la falta de coordinación de sus acciones, al igual que por estar desvinculadas de las políticas gubernamentales y de los lineamientos planteados por los actores políticos con influencia nacional. Sin embargo, comparten plataformas de coordinación que les permiten ser agentes importantes en la profundización de la democracia y en el fortalecimiento de los actores y de las organizaciones.

En Bolivia, se estima que existen cerca de 750 ONG activas (entre más de 1.200 inscritas). De ellas, al menos la mitad se dedica de manera exclusiva a apoyar acciones de desarrollo rural. En este país, no existe una normativa específica que regule las acciones de las ONG en distintos contextos, por lo que se enfrentan a conflictos abiertos con el gobierno o con las organizaciones de la sociedad civil.

En Colombia, existen aproximadamente 678 ONG activas. Gran parte de ellas trabaja con temas relacionados a la pobreza y al desarrollo rural.

En Ecuador, donde funcionan 680 ONG, existe una correlación notable entre el mayor número de ONG y el mayor nivel de pobreza. Así, la participación de las ONG es más activa en el área rural.

En Perú, alrededor de 2.071 organizaciones civiles están registradas en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que es la entidad encargada de supervisar y de fiscalizar la labor de las ONG. A partir de registros oficiales, se estima que el dato alcanza a 10% de las instituciones registradas y, en general, se concentra en Lima, entre las organizaciones de mayor antigüedad. Los recursos destinados a las ONG, que el año 2007 ascendieron a más de 210 millones de dólares, estuvieron concentrados en ONG dedicadas a la

lucha contra la pobreza en el área andina y a la lucha contra la producción de drogas (sustitución de cultivos de coca), principalmente en el área rural.

En todos los países andinos, también están presentes ONG internacionales que, en algunos casos, realizan acciones por intermedio de organizaciones nacionales y, en otros, desarrollan sus acciones de manera directa. Por su parte, la Unión Europea (UE), que requiere la presencia física de sus organizaciones en los países que concursan por recursos, ha promovido en los últimos tres años una creciente presencia de delegaciones de ONG europeas en los países andinos, especialmente en Bolivia y en Ecuador.

2.6. Estructuras continentales y política internacional

Comunidad Andina de Naciones

La CAN, desde su constitución, estableció la necesidad de implementar programas y proyectos de desarrollo rural, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población rural. En la práctica, ese propósito se ha traducido en convenios entre países para la importación y la exportación de productos agropecuarios, en condiciones ventajosas con relación al mercado internacional. Sin embargo, se han dado pasos para avanzar en el establecimiento de una estructura que permita ir más allá de lo propiamente comercial.

Con base en los mandatos antes mencionados y en la situación descrita en la Comunidad Andina, los Países Miembros y la Secretaría General, con el apoyo del IICA [Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura] y la FAO, impulsan el tema del Desarrollo Rural con enfoque territorial, a través del Proyecto Foro Andino de Desarrollo Rural.⁸

El Proyecto Foro Andino de Desarrollo Rural, que inició sus actividades en enero de 2007, cuenta con recursos de la UE. Así mismo, ha constituido un Fondo Andino de Desarrollo Rural y Productividad Agropecuaria.

Al margen de las anteriores acciones, la CAN está debilitada. Una muestra de ello se refleja en las dificultades que enfrentó el año 2008 para buscar soluciones conjuntas a la amenaza de crisis alimentaria que preocupó a la población de los cuatro países estudiados.

⁸ Cita tomada del enlace http://www.comunidadandina.org/rural/desarrollo_rural.htm

Unión de Naciones Suramericanas

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una propuesta de integración de reciente constitución. En los primeros borradores de su Tratado Constitutivo (firmado el 23 de mayo del 2008), planteó su preocupación explícita por el desarrollo rural y del agro en los países que la integran. Sin embargo, en el Tratado final, esa preocupación recibió una mención poco importante, quedando diluida.

Consejo Agropecuario del Sur

El Consejo Agropecuario del Sur (CAS) es el Foro Regional de Coordinación y Consulta de los ministros de la Cartera de Agricultura de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Fue impulsado por el IICA. Por ello, es extraño que Bolivia participe, ya que según la definición territorial del IICA Bolivia no pertenece a la unidad territorial Región Sur de esta institución.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

El IICA cumple un papel importante en el impulso de las políticas nacionales y en la generación de espacios de encuentro entre los organismos públicos de los países que conforman la CAN. Además de contar con oficinas en esos países, tiene una División de Operaciones para la Región Andina.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

La FAO es la entidad responsable de muchas decisiones relativas a la política agropecuaria y forestal, así como de los sistemas de información estadística. Tiene representación en todos los países andinos, pero no mantiene una unidad especial que articule las iniciativas de la región andina. Dicha labor está a cargo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, con sede en Chile, cuya función principal se orienta a la determinación, a la planificación y a la ejecución global de las actividades prioritarias de la FAO en esa región.

Corporación Andina de Fomento

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es una institución financiera multilateral que presta múltiples servicios bancarios a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas. Uno de sus pilares más importantes está constituido por los proyectos que contribuyan a la integración. Aunque no tiene programas específicos de desarrollo rural, sus acciones de financiamiento para carreteras y energía, entre otros, presentan un alto impacto en las áreas rurales.

A la fecha, la CAF está integrada por 17 países accionistas, entre ellos los cuatro países andinos y España, que es el único país que no pertenece a América.

Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ofrece soluciones para afrontar los retos del desarrollo en los 26 países de América Latina y el Caribe. De sus 47 países miembros, 21 son no prestatarios. Es el caso de 16 países de Europa, entre ellos España.

El BID mantiene relaciones con gobiernos, empresas y organizaciones de la sociedad civil, prestando recursos financieros y otorgando donaciones. Además, comparte sus investigaciones y ofrece asesoría y asistencia técnica para mejorar áreas fundamentales como la educación, la reducción de la pobreza y la actividad agropecuaria. Así mismo, procura asumir un papel protagónico en cuestiones transfronterizas, principalmente en temas de comercio internacional, de infraestructura y de energía.



3. Valoración final

La agenda constitucional de Ecuador y de Bolivia, así como las transformaciones legislativas en Perú y en Colombia, han puesto nuevamente en la mesa de debate los programas y los planes de desarrollo rural, y cuestionan el propio modelo de desarrollo de los últimos 20 años, que coincide con el período democrático contemporáneo de los países andinos. No obstante, la existencia de un modelo sustitutivo y de una perspectiva similar entre los cuatro países andinos aún dista mucho. Así, por ejemplo, en términos de la CAN (2004):

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, no se consiguió la aprobación de la Política Agropecuaria Común Andina (PACA). La última propuesta fue presentada a la Comisión en su Reunión de Diciembre de 2003, en donde se acordó posponer el tratamiento de este tema para una próxima sesión. Además, en esa misma reunión, la Comisión acordó postergar el tratamiento de los temas de la Unión Aduanera, lo cual debilita la propuesta de la PACA en su formulación actual.

En cuanto a la ausencia de perspectivas comunes en los países andinos, se pueden destacar dos ejemplos. El primero está referido a las dificultades para conseguir una negociación en bloque entre la UE y los países de la CAN. El segundo tiene que ver con la negociación de Perú (ya aprobada por el Gobierno de Estados Unidos) y de Colombia con Estados Unidos para lograr un tratado de libre comercio, y con la negativa de Bolivia y de Ecuador para, incluso, iniciar alguna negociación con el país del Norte.

En el centro de la discusión sobre el desarrollo rural se mantiene un viejo dilema con las siguientes interrogantes: ¿cuánta y qué cualidad de participación estatal es necesaria y útil?, ¿cuál es el grado de profundización de la descentralización en cada país andino?, ¿cuál es el control nacional y local de cada país andino sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, como los hídricos, los forestales, los mineros y los petroleros?

A pesar de tales diferencias nacionales, en todos los casos, existen políticas de desarrollo similares. Esto se explica por la influencia de los organismos multilaterales y de la cooperación bilateral. Ciertamente, la CAN, la CAF, el BID y, en menor medida, la FAO y el IICA han puesto en las agendas de los países andinos políticas, programas y proyectos, aunque, en general, los resultados en cuanto a desarrollo rural no son alentadores. Sin embargo, es necesario hacer una lectura crítica de la eficiencia de tales agendas y de las intervenciones efectuadas, debido a que los gobiernos y los funcionarios públicos de los cuatro países no son, en unos casos, lo suficientemente estables y, en otros, no comparten necesariamente los principios a partir de los

cuales se establecieron las relaciones entre las agendas de trabajo y las orientaciones políticas de los organismos multilaterales y de los gobiernos andinos.

Respecto a la coyuntura del año 2008, caracterizada por la amenaza de escasez de algunos alimentos básicos, así como por la subida de los precios de esos productos, ésta reveló la debilidad de los gobiernos, de las corporaciones de desarrollo y de las organizaciones sociales para enfrentar y hacerse cargo de la situación, al igual que para aprovechar las oportunidades en beneficio de los productores y del área rural. Dado que desde los Estados andinos no se contó con una visión coherente para atender el impacto de dicha coyuntura, los programas de desarrollo respondieron de manera desarticulada, desordenada e inconsulta con los actores rurales. De hecho, las estrategias nacionales de los países andinos no lograron el reconocimiento y el apoyo de los distintos sectores del ámbito rural.

En lo relativo a las políticas de desarrollo rural de los países andinos, éstas se concentran en los volúmenes y en la diversificación de las exportaciones, priorizando los productos agrícolas y forestales. En esa lógica, Ecuador, Perú y Colombia presentan mejores alternativas comerciales y se orientan a productos de mayor valor que en el caso boliviano, en el que la producción de soya se destaca entre los demás productos de exportación.

Por otra parte, las iniciativas orientadas a incluir en la legislación laboral pautas generales para los trabajadores rurales son aisladas. De hecho, en la práctica, los trabajadores asalariados rurales normalmente no son reconocidos y, como ocurrió recientemente en Perú, entre sus derechos básicos figura una escala salarial mucho menor que la del asalariado industrial y de servicios.

En la perspectiva de establecer un marco de cooperación más amplio entre los países andinos, la REDR deberá considerar las anteriores dificultades. Así, resulta recomendable que cada país identifique sectores con los que se pueda trabajar de manera estable y a largo plazo.

En la actual coyuntura, los avances logrados por la CAN podrían ser un vehículo importante para que UNASUR tome la iniciativa de incorporar a los demás bloques de Sudamérica, entre ellos, MERCOSUR. Pero, en cualquier caso, se deberá considerar un trabajo exhaustivo de fomento destinado a la unificación de visiones, de políticas y de recursos.

De igual modo, es necesario tener en cuenta que las políticas públicas también presentan fuerzas contrarias a la unificación. Dichas fuerzas, aunque son menos visibles, están presentes en la actividad política, en los organismos multilaterales y en cada uno de los gobiernos andinos, y actúan de manera cotidiana, respondiendo, en unos casos, a determinaciones culturalistas, localistas y nacionalistas, y, en otros, a los intereses de los grandes Estados o bloques transnacionales, como Estados Unidos de América y la UE, y de las corporaciones empresariales transnacionales.



4. Balance metodológico y proyección

La iniciativa de realizar una siguiente investigación descriptiva, comparativa y valorativa sobre el contexto y la institucionalidad del desarrollo rural en los países andinos resulta oportuna por la necesidad de avanzar de manera más coherente en la integración sudamericana y en la identificación de políticas públicas comunes, así como de herramientas y de los respaldos teóricos que las sustenten. La perspectiva andina podría aportar con su experiencia, sus logros y sus dificultades. En ese sentido, en el futuro, será conveniente considerar algunos aspectos metodológicos presentados en este balance, principalmente en lo referido a hilar de modo más fino la información sobre los procesos de desarrollo rural de cada país andino y acerca del estado de la situación de los recursos naturales, entre otros aspectos. El propósito consiste en comprender el devenir de las políticas públicas y, desde ese escenario, contribuir al diseño de alternativas más eficaces para el desarrollo rural andino.

En esta etapa exploratoria, uno de los aspectos positivos fue la decisión de dejar que cada investigador se mueva de modo independiente, sobre la base de un breve guión. Esto permitió contar con documentos coherentes por país y disponer de una mirada personalizada desde el punto de vista y desde la orientación de cada profesional.

Entre los inconvenientes que retrasaron el trabajo y que podrían dificultar un estudio en profundidad destacan: la dificultad para poner en marcha de todo el equipo de manera homogénea, en tiempos y en ritmos; y el hecho de no contar con recursos para una reunión inicial con los investigadores, que hizo más difícil la orientación de los trabajos nacionales y que impidió el enriquecimiento profesional de los participantes. Para experiencias de esta naturaleza, en las que necesariamente se requiere la participación de profesionales de distintos países, se recomienda: dedicar un período inicial a la conformación del equipo de trabajo, establecer criterios generales de investigación y complementar el diseño por país con transversales temáticas que permitan explorar y explotar temas y agendas desde una perspectiva regional.

Finalmente, es oportuno destacar que esta investigación exploratoria es por demás novedosa. La propia dificultad para conseguir información comparable demuestra que no existen muchos trabajos de estas características. Así mismo, es importante mencionar que este estudio plantea la perspectiva y la orientación para un trabajo de mayor profundidad.



Bibliografía citada

- **ALBARRACÍN, Jorge**
2008 *Bolivia: Desarrollo rural e institucionalidad*. La Paz: REDR, FRM, IPDRS.
- **CASTILLO, Olga Lucía**
2005 "Poblaciones en situación de desplazamiento forzado en Colombia". En *Cuadernos de Desarrollo Rural*, número 55, pp. 29-50. Bogotá: Universidad Javeriana de Colombia.
- **CASTRO, Manuel**
2007 *Estudio diagnóstico relativo a las estadísticas agropecuarias de los países andinos, Informe final*. Lima: UE/Proyecto de Cooperación UE-CAN/CAN.
- **CAN**
2004 Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola, aprobado por los ministros de agricultura en la reunión del 10 de julio de 2004. Lima: CAN.
2008a *Cartilla de remesas al segundo semestre de 2008*, 18 de noviembre de 2008. Lima: CAN.
2008b *Estadísticas de remesas en los países de la Comunidad Andina (2000-2007)*. Documento estadístico. Lima: CAN.
- **CEPES**
2008 *Población rural: ¿somos más de lo que dice el censo?* En *Revista Agraria*, número 1, noviembre de 2008. Lima: CEPES.
- **CORONEL, Jorge**
1999 "Balance del proceso de desplazamiento por la violencia política en el Perú, 1980-1997". En Víctor Ágreda *et al.* (eds.), *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA VII.
- **CRUZ, María Elena**
2002 "Políticas Agrarias y rurales en América Latina. Etapas, enfoques, restricciones e interrogantes". En Edelmira Pérez Correa y José María Sumpsi Viñas (coords.), *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, pp. 97-122. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/Agencia Española de Cooperación Internacional(AECI)/Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (Fodepal).
- **DIRVEN, Martín**
2004 *El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina*. En *Revista de la CEPAL*, agosto de 2004. Santiago: CEPAL.

- **FLORES, Rubén**
 2006 *La política agropecuaria y el desarrollo rural en transición: ¿hasta cuándo?* Documento preparado para la Cámara de Agricultura de la primera zona. Quito.
 2008 *Ecuador: Desarrollo rural e institucionalidad*. Quito: REDR, FRM, IPDRS.
- **Gobierno Nacional de Bolivia**
 2007 Decreto Supremo 29272, de 12 de septiembre de 2007, Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- **KEY, Cristóbal; ESCROTO, René; LARA, Orlando; PERES, José Antonio y PELLEGRINI, Lorenzo**
 2008 *Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina-2007: Informe temático pobreza rural y desarrollo*. Documento de trabajo. Holanda: ASDI.
- **MOLTO, Enrique y HERNÁNDEZ, María**
 2003 "La funcionalidad de los medios rurales en las sociedades urbanas". En *Revista de Investigaciones Geográficas*, número 34. Valencia, España: Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante.
- **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC)**
 2008 *Informe mundial sobre las drogas 2008*. Viena: UNODC.
- **PLAZA, Orlando**
 2002 ""Perspectivas y enfoques de desarrollo rural. Visión desde América Latina". En *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, pp. 22-46. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/AECI/Fodepal.
- **PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry**
 1998 *La población indígena y la pobreza en América Latina, estudio empírico*. Washington: Banco Mundial.