



¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en el Perú?

Aportes para el debate y propuesta de implementación

Ricardo Fort
María Isabel Remy
Héctor Paredes

¿ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ?
APORTES PARA EL DEBATE Y PROPUESTA
DE IMPLEMENTACIÓN

**¿ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ?
APORTES PARA EL DEBATE Y PROPUESTA
DE IMPLEMENTACIÓN**

**RICARDO FORT
MARÍA ISABEL REMY
HÉCTOR PAREDES**

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Lima, setiembre de 2015

Impreso en el Perú

700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de investigación: Santiago Cueto

Asistente de edición: Diana Balcázar

Corrección de estilo: Daniel Soria

Diseño de carátula: Judith Venegas

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E. I. R. L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2015-13115

ISBN: 978-9972-615-90-0

CENDOC / GRADE

FORT, Ricardo; María Isabel REMY y Héctor PAREDES

¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en el Perú?: aportes para el debate y propuesta de implementación/Ricardo Fort, María Isabel Remy y Héctor Paredes. Lima: GRADE, 2015.

Desarrollo rural, estrategia del desarrollo, política de desarrollo, zonas rurales, Perú

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	9
1. INTRODUCCIÓN	21
2. LA ENDER, EL CONTEXTO DE SU APROBACIÓN Y AVANCES POSTERIORES	25
2.1. ¿Por qué una “Estrategia Nacional”?	28
2.2. Cambios institucionales asociados a la ENDER	31
2.3. Los avances en evaluación y planificación de la ENDER	33
3. RURALIDAD Y LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	39
3.1. ¿Qué entendemos por ruralidad?	39
3.2. Campos de política para una estrategia de desarrollo rural	41
3.3. Estrategias recientes y el proceso de aprendizaje en su implementación	46
4. LA SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA	55
4.1. Tendencias recientes en la evolución de la pobreza: reversión urbano-rural	55
4.2. Brechas en la provisión de activos entre hogares urbanos y rurales	59
4.3. Brechas persistentes entre categorías de ingresos urbanos y rurales	69
4.4. La interacción entre activos e ingresos rurales	74
5. LAS INTERVENCIONES DEL ESTADO EN EL ESPACIO RURAL: ¿HAY ESTRATEGIAS EN MARCHA?	83
5.1. Diferentes condiciones de ruralidad: tipología de centros poblados y provincias rurales	86
5.2. Análisis de la inversión pública en desarrollo rural	91

6. HACIA UN NUEVO MARCO DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA ENDER	113
6.1. Un diseño institucional para gestionar una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural: consideraciones preliminares	117
6.2. ¿Qué marco institucional para la gestión del desarrollo rural?	120
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
ANEXOS	
1. Campos de política de desarrollo rural, la ENDER y los avances recientes	131
2. Cortes de cobertura para clasificación de centros poblados	146
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
PRINCIPALES ABREVIACIONES	153

RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER) fue aprobada en 2004 como documento guía para las políticas de desarrollo en este espacio. Si bien la ENDER sirvió para lograr algunos consensos básicos en la orientación de las políticas públicas y desarrolló un diagnóstico amplio de la situación del sector, esta no llegó a ser asumida como tal por ningún gobierno, ni la orientación de desarrollo rural ha generado un espacio institucional claro en el Estado peruano. Pese a ello, debiera ser posible conocer, a 10 años de su aprobación, si alguna lógica o estrategia guía la inversión del Estado en el desarrollo de los diferentes territorios rurales. Ese es el objetivo de este texto, y para ello se propone una secuencia que se inicia con el análisis de la ENDER, sus antecedentes y el contexto que da origen a su aprobación, así como de los cambios institucionales y avances en evaluación posteriores; propone luego una serie de elementos para su reestructuración (definición de ruralidad y campos de intervención), realiza un diagnóstico del sector en los últimos años y evalúa si existen estrategias en marcha para la atención de las necesidades prioritarias de estos territorios desde el Estado; finalmente, explora la posibilidad de un marco institucional para la implementación de una ENDER reestructurada.

La ENDER, el contexto de su aprobación y avances posteriores

La promulgación de la ENDER se enmarcó en la Carta de Política Social y las Bases para una Política de Estado en la Agricultura del gobierno del presidente Toledo. Se constituyó una Comisión Multisectorial de Desarrollo

Rural (CMDR) con el fin de proponer una estrategia que uniera ambas voluntades: la lucha contra la pobreza y el desarrollo de la actividad agrícola. Producto de esta Comisión se elabora la ENDER, que se inicia con un amplio diagnóstico de la situación del sector rural, planteando ocho componentes como Lineamientos Estratégicos de Política, a los que se agregaba uno de inclusión social. Tal como se formularon, estos lineamientos se desagregaban en un conjunto extremadamente diverso de intervenciones públicas (94) de distinto nivel, entre las que figuraban acciones en sentido estricto, las que podrían denominarse como resultados intermedios, así como grandes líneas de política nacional.

A pesar del entusiasmo con que fue aprobada, la ENDER nunca se puso en práctica. Tres carencias centrales explican las limitaciones de su implementación. La primera es la ausencia de una definición de su objeto como estrategia: lo rural (sociedad, territorio o economía); es de suponer que asume la definición censal o entiende lo rural como autoevidente. Carece así de una definición sustantiva de ruralidad que identifique el objeto de la estrategia y las razones por las cuales es necesaria. Carece incluso de una definición operativa que permita establecer, en la amplitud de situaciones de la ruralidad, una tipología que defina énfasis o prioridades de intervención. La segunda es que al interior de un enfoque intersectorial de lo rural no definió responsables, dejando su implementación en manos del más alto nivel de política: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que si bien tiene un mandato intersectorial en la medida en que coordina a todos los ministerios, no cuenta con especialistas en ninguno de los campos de la ENDER. La tercera es que, al carecer de una definición operativa de su población objetivo, la ENDER tampoco definió metas, indicadores o compromisos para su seguimiento.

Antes del año 2000, no encontramos prácticamente “Estrategias Nacionales”. Entre 2001 y 2004, en contraste, hallamos cuando menos veinte (11 de las cuales corresponden al sector Salud). El abultado número de estrategias durante este periodo se asocia principalmente a la coyuntura del proceso de descentralización. La vasta lista de acciones que incluye la ENDER, en lo fundamental, parece tratar de asegurar que las nuevas intervenciones en

desarrollo rural (una demanda importante en las regiones), en el contexto de traspaso de competencias a unos gobiernos regionales de orientación incierta, no se aparten de las prioridades del modelo económico vigente, pero aún sin una definición clara de competencias entre sectores y niveles de gobierno.

En 2011, la Unidad de Coordinación Multisectorial de Desarrollo Rural para la Sierra (UCMDRS) aprueba dos documentos, uno sobre avances en la implementación de la ENDER y otro que propone un plan de implementación. Debido a que la ENDER no había sido implementada como estrategia en la práctica, estas evaluaciones solo identificaron las iniciativas que habían sido desarrolladas por los sectores en apoyo al sector rural y que tenían alguna relación con la ENDER (i. e. políticas públicas, programas y fondos que favorecían el logro de sus lineamientos). El plan propuesto para la implementación de la ENDER reubicó los nueve lineamientos en cuatro dimensiones de desarrollo, y para cada uno de estos propuso un conjunto de resultados esperados, pero nuevamente sin metas, indicadores o responsables específicos. El plan, además, no corrigió otra deficiencia de la ENDER: lo rural (el objeto de la política de desarrollo) siguió indefinido e indiferenciado. Ni la ENDER ni el plan propusieron una tipología que orientara la estrategia a condiciones diferenciadas de actores rurales.

Luego de la aprobación de la ENDER, dos cambios institucionales importantes asociados a sus lineamientos fueron la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Ruralidad, campos de política de la ENDER y el balance de las estrategias nacionales recientes

En el Perú, la definición de “rural” desde los censos y encuestas se construye de manera residual, esto es, partiendo de todo aquello que no es urbano: centros poblados con más de 100 y 400 viviendas en el censo de población y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), respectivamente. Si bien tomaremos en nuestras estimaciones la definición de la ENAHOG, por caracterizar a un

conjunto más amplio de territorios rurales, es importante considerar que si bien esto es útil para analizar la información en agregados amplios (censos, encuestas, presupuestos, etc.), no contribuye a determinar lo que es específico de lo rural y, sobre todo, de su desarrollo. Pero, ¿por qué se requiere entonces de una estrategia específica para el desarrollo rural?

Se puede considerar que dos elementos definen centralmente la ruralidad: (i) las sociedades y economías rurales, a diferencia de sus pares urbanos, se construyen sobre factores de producción localizados, esto es, que no se trasladan; y (ii) sus características demográficas de discontinuidad, baja densidad y relativa dispersión tienen que ver con este rasgo de localización de factores de producción en un territorio y la mayor o menor intensidad de su explotación. La relativa dispersión de la población rural en un alto número de centros poblados pequeños provoca que cada asentamiento rural reciba en la práctica fragmentos de políticas producidas desde centros con distintas lógicas de despliegue territorial. Al mismo tiempo, su desarrollo requiere estrategias específicas de acceso a servicios que típicamente se han desarrollado para grandes concentraciones (e. g. salud, educación secundaria o superior, conectividad) y la protección de los recursos naturales de los que dependen. Por ello, la articulación de políticas de diversos sectores resulta imprescindible.

De lo dicho sobre las características de la ruralidad y los imperativos de su desarrollo, se desprende que una estrategia de desarrollo rural requiere cubrir cinco campos de políticas públicas que nos permiten reordenar las “acciones” de la ENDER original e identificar en ellos avances en las intervenciones del Estado: (i) mejora de la dotación de activos de las familias, (ii) infraestructura y servicios económicos para la valorización de esta dotación, (iii) servicios de mejora de la calidad de vida, (iv) intervenciones para la preservación de los recursos naturales y (v) el fortalecimiento de la acción colectiva.

En relación con las estrategias nacionales recientes que comparten lineamientos asociados a algunas dimensiones del desarrollo rural, encontramos las siguientes entre 2013 y 2014: La Estrategia Nacional Incluir para Crecer (ENIC), que tiene al MIDIS como ente rector; la

Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), bajo el liderazgo del del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI); y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF), también bajo el liderazgo del MINAGRI. Los diseños y procesos de implementación de estas estrategias muestran un aprendizaje limitado en relación con los elementos que consideramos centrales para su implementación exitosa. Podemos identificar cinco principales: (i) una definición clara de la población objetivo; (ii) una propuesta específica de articulación con otros sectores, estrategias vigentes y la formulación de indicadores para su seguimiento; (iii) una conformación eficiente de actores con una jerarquía clara; (iv) la inclusión de instrumentos específicos para la articulación de políticas entre sectores y niveles de gobierno; y (v) una definición clara de competencias entre niveles de gobierno que compense la falta de estas heredada de un proceso descentralizador inacabado.

Sobre la situación del sector: brechas de pobreza, acceso a activos y la importancia de la complementariedad de intervenciones

Durante la última década, la combinación de niveles sostenidos de crecimiento económico y la consiguiente dinamización de los mercados locales por medio de inversiones públicas y privadas ha generado una tendencia decreciente en las tasas de pobreza urbana y rural. Si bien en la primera mitad del periodo 2004-2013 se observan contrastes importantes en la reducción relativa de las tasas de pobreza entre ámbitos geográficos (59% en el urbano, 27% en el rural), a partir de 2009 se aprecia una reversión moderada de esta dinámica en favor del segmento rural.

En el caso del acceso a servicios básicos como electricidad y agua potable, si bien existen diferencias entre el grupo de Lima Metropolitana, el sector urbano y el rural, este último presenta el mayor crecimiento para el mismo periodo. En la dimensión de acceso a telecomunicaciones no ha habido un mayor incremento en ninguna región en cuanto a la telefonía

fija, sin embargo, la telefonía celular ha aumentado considerablemente, sobre todo en el sector rural. Si bien existe una diferencia considerable en el acceso a teléfono fijo, el aumento de la cobertura móvil ha reducido incluso la brecha en el acceso a telecomunicaciones entre los hogares no pobres, pobres no extremos y pobres extremos.

En relación con los ingresos, existe una tendencia creciente en los ingresos dependientes en los tres ámbitos (Lima Metropolitana y segmentos urbano y rural). Esta, sin embargo, ha sido bastante similar, por lo que no han tendido a reducirse las brechas iniciales, y el ingreso dependiente del sector rural representa aproximadamente la mitad del ingreso en Lima Metropolitana y el sector urbano. La misma tendencia creciente se observa en el ingreso independiente. En cuanto al ingreso por transferencias públicas, se puede observar que en los últimos tres años se ha comenzado a cerrar la brecha en esta categoría: el mayor crecimiento en el área rural en el último periodo y su estancamiento en Lima Metropolitana estarían evidenciando un sesgo pro-rural en estas transferencias. La evolución del ingreso total muestra que las brechas iniciales de ingreso entre ámbitos geográficos son persistentes.

La evolución del sector rural en estos años ha venido precedida por un intenso debate en la comunidad académica sobre los determinantes del éxito de los enfoques y estrategias de desarrollo en estos espacios, donde el impacto creciente de la complementariedad de la dotación de bienes públicos y privados para la generación de ingresos a nivel de hogares ha constituido un consenso central (Escobal y Torero 2004). Esta idea de complementariedad constituye la base para la formulación de modelos de atención a la pobreza que ofrecen distintas combinaciones de activos a distintos grupos de hogares en función de sus necesidades particulares y plantean una secuencia de “graduación” a medida que estas carencias se van superando (Emran, Robano y Smith 2014; Banerjee et ál. 2015). Apoyados en el resultado de un ejercicio propio de simulación de ingresos esperados que va en línea con ambas ideas desde la literatura, obtenemos un punto de partida para emprender una tipología de hogares y centros poblados rurales que nos permita analizar la pertinencia y consistencia de la inversión pública para su desarrollo.

Necesidades prioritarias e intervenciones del Estado en el espacio rural: ¿hay estrategias en marcha?

Con el fin de identificar cambios de política y lógicas de inversión asociadas al desarrollo rural, nuestra exploración ha identificado 27 programas presupuestales (PP) susceptibles de ser asociados a los primeros cuatro campos en los que hemos reordenado las intervenciones de la ENDER (el quinto, o se enmarca en normas generales —presupuesto participativo, por ejemplo—, o, cuando se refiere a apoyo a la asociatividad, es un componente de programas presupuestales de servicios económicos o de mejora de los activos de las familias).

Alrededor del 80% de los montos de estos programas se destinan a intervenciones para la dotación de activos públicos (electrificación, telecomunicaciones, caminos y riego) y calidad de vida (Juntos, Cuna Más, Pensión 65 y otros), relegando en importancia a las intervenciones en incremento de activos familiares, servicios económicos y preservación de recursos naturales.

Una mirada a la composición de la inversión pública rural agrupada en categorías similares a la estructura de programas presupuestales presentada desde la creación de la ENDER muestra que si bien ha habido cambios en su composición a lo largo del periodo, la presencia de las categorías de activos públicos (riego, caminos, electrificación y telecomunicaciones) y calidad de vida (programas de apoyo social, agua y saneamiento) han sido las de mayor importancia, con pesos promedio de 45% y 42% durante el periodo analizado (2004-2012).

Tipología de centros poblados y provincias rurales

Dar cuenta de avances generales y grandes montos presupuestales de inversión, sin embargo, no nos permite saber si los recursos se invierten de manera estratégica, si la diversidad de las condiciones de ruralidad (diferentes

tipos de asentamientos, distinta acumulación de activos públicos) están siendo potenciadas por las políticas públicas o si las intervenciones del Estado están ofertando los productos específicos que las diferentes poblaciones rurales requieren para su desarrollo. Por ello necesitamos criterios que nos permitan diferenciar tipos de poblaciones rurales, para luego analizar la composición de la inversión pública en los espacios en que se localizan.

Nuestra propuesta de tipología de centros poblados rurales —con menos de 400 viviendas o 2000 personas— los clasifica según la diferente acumulación de activos públicos con la que cuentan los pobladores para gestionar su vida y economía (el corte de cobertura para definir el acceso a determinado tipo de activo es el 33% de hogares dentro del centro poblado): (i) rural 1: sin infraestructura básica (agua, electrificación, etc.), (ii) rural 2: con infraestructura básica parcialmente cubierta, pero sin acceso a infraestructura productiva (caminos, riego) y (iii) rural 3: infraestructura básica y productiva parcialmente cubierta.

Esta tipología de centros poblados rurales nos sirve para tipificar las provincias a partir de la distribución de la población rural ubicada en centros poblados tipo 1, 2 o 3. Así, aquella categoría de centro poblado con el porcentaje más alto de población hará que la provincia se clasifique de la misma forma (66 provincias rural 1, 19 rural 2 y 74 rural 3). El nivel de agregación provincial es funcional para identificar la localización de los proyectos de inversión pública. También se han identificado 36 provincias urbanas.

En relación con el presupuesto institucional modificado (PIM) total de los 27 PP analizados, se observan similitudes en la asignación de fondos para el grupo rural 1, rural 3 y el segmento urbano (30% del PIM total en promedio) en contraste con el grupo 2, lo que puede explicarse por el menor número de provincias (solo 19 corresponden a este tipo). Una mirada desde el PIM promedio per cápita en cada grupo uniformiza esta diferencia para el segmento rural. Por otro lado, a excepción del caso de servicios económicos y calidad de recursos naturales, la participación del grupo de provincias rurales representa alrededor del 70% del PIM asignado en cada categoría.

Analizando la distribución de los PP según los diferentes tipos de provincias rurales, encontramos poca consistencia en la complementariedad territorial de los recursos invertidos. Podría esperarse que las provincias rural 1, las que muestran los principales déficits en servicios básicos, mostraran los mayores esfuerzos en inversiones en calidad de vida; que las provincias rural 2, con acumulados importantes en servicios básicos, pero déficits en infraestructura económica, concentraran los mayores esfuerzos en la inversión en activos públicos, y una relativamente importante inversión en mejora de los activos de las familias; y que las provincias rural 3, con avances en disponibilidad de servicios básicos e infraestructura económica, recibieran los principales esfuerzos en dotación de servicios económicos y mejora de los activos familiares. Ello, sin embargo, ocurre en un número muy limitado de provincias. En los tres tipos de provincias no sucede tampoco que, más allá del tipo al que correspondan, las inversiones se complementen entre sí. Esta precaria consistencia en la complementariedad territorial de los recursos invertidos en el ámbito rural, sumada al proceso de aprendizaje institucional derivado de la fallida implementación de la ENDER, constituyen la principal motivación de modelo de gestión propuesto para su reestructuración,

Explorando un marco institucional para una ENDER reestructurada

Para la actualización de políticas de desarrollo rural, debimos buscar información de 13 ministerios (MIDIS, MINAGRI, MTPE, MTC, MEM, PCM, MINCETUR, MINSA, MINEDU, MVCS, MINCUL, MINAM y PRODUCE), así como de dos instituciones públicas más: AGROBANCO y Essalud. Además, 24 gobiernos regionales y más de 1800 gobiernos locales realizan inversiones en activos o servicios en el ámbito rural. ¿Es posible una gestión articulada?

De todos los ministerios mencionados, dos, MIDIS y MINAGRI, tienen en sus definiciones centrales inducir procesos nuevos en ámbitos rurales: para el primero, es prioridad central (y casi excluyente) de sus programas FONCODES, Juntos y Cuna Más (acompañamiento familiar) desarrollarse

en centros poblados rurales, y la ruralidad es una de las condiciones de identificación de su población emblemática, la población en proceso de inclusión (PEPI). En el MINAGRI, prácticamente toda su actividad se dirige al ámbito rural. Cada uno, además, por sus propias estrategias sectoriales, tiene convenios y acciones coordinadas con otros ministerios vinculados al desarrollo rural.

Otro actor importante en la definición de políticas y presupuestos destinados al sector rural es el MEF, que gestiona y establece las prioridades del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), dirigido al cofinanciamiento de proyectos de inversión pública y estudios de preinversión para la reducción de brechas en la provisión de servicios e infraestructura básica en gobiernos regionales y locales. Además, da seguimiento a las iniciativas de apoyo a la competitividad productiva (PROCOMPITE), donde los gobiernos regionales y locales proveen cofinanciamiento no reembolsable para propuestas de mejora de la competitividad en cadenas productivas, con fuerte incidencia en las de origen agropecuario.

Una voluntad política de desarrollo rural requeriría organizar el conjunto de intervenciones, principalmente de los programas presupuestales y fondos especiales en relación con las condiciones que comprometen, en diferentes espacios rurales, el avanzar en niveles de desarrollo. La forma como hemos propuesto la tipología, al tener como sustento combinaciones de activos, sugiere que este avance en niveles de desarrollo puede definirse a partir de una suerte de “estrategia de graduación”, donde se proveen distintas combinaciones de activos a distintos grupos territoriales en función de sus necesidades particulares y se plantea una secuencia de atención a medida que estas carencias se van superando.

Pero además, una voluntad política de desarrollo rural requiere ser conducida dentro de un marco institucional. Nuestra propuesta es que esté conducida por la gestión coordinada de un órgano que reúna a los dos ministerios más íntimamente vinculados a la ruralidad: un subgabinete formado por los ministros del MIDIS y MINAGRI. Los ministros decidirían

sobre la ejecución coordinada de estrategias en tipos de ruralidad diferentes, tomando decisiones conjuntas sobre el uso coordinado, es decir, simultáneo, concertado y territorialmente coincidente de sus programas presupuestales y fondos, buscando acuerdos parciales con los otros ministerios con los que ya tienen acuerdos firmes o dinámicas de incentivos. La propuesta de gestión requiere, además, equipos regionales por tipo de provincias liderados por los gobiernos regionales y equipos territoriales provinciales de intervención en cada provincia.

1. INTRODUCCIÓN

La problemática del sector rural y la necesidad de implementar desde el sector público una estrategia de desarrollo que vaya más allá de únicamente políticas orientadas al sector agropecuario fue ampliamente discutida a inicios de la década pasada, y el resultado fue la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER), aprobada en 2004. Su promulgación se enmarcó en la Carta de Política Social y las Bases para una Política de Estado en la Agricultura del gobierno del presidente Toledo, así como en los inicios del proceso de descentralización.

La ENDER sirvió para lograr algunos consensos básicos en la orientación de las políticas públicas y desarrolló un diagnóstico amplio de la situación del sector, planteando ocho componentes como Lineamientos Estratégicos de Política, a los que se agregaba uno de inclusión social. Sin embargo, tal como se formularon, estos lineamientos se desagregaban en un conjunto extremadamente diverso de intervenciones públicas (94) de distinto nivel, entre las que figuraban acciones en sentido estricto, las que podrían denominarse como resultados intermedios, así como grandes líneas de política nacional. A ello se sumaron limitaciones asociadas a la ausencia de una definición operativa de ruralidad, la falta de una asignación de responsables de sus avances fuera de la PCM y la carencia de metas o indicadores para su seguimiento.

Si bien la ENDER no llegó a ser asumida como tal por ningún gobierno ni la orientación de desarrollo rural ha generado algún espacio institucional claro en el Estado peruano, debiera ser posible conocer, a 10 años de su aprobación, si alguna lógica o estrategia guía la inversión del Estado en el desarrollo de los diferentes territorios rurales. Esa es la búsqueda de este

texto, y para ello se propone la secuencia siguiente: (i) la descripción de la estrategia, sus antecedentes y el contexto que da origen a su aprobación, así como los cambios institucionales y avances en evaluación posteriores; (ii) la discusión sobre la definición de ruralidad empleada por el estudio, una propuesta de reorganización de campos de la ENDER y una breve revisión de las estrategias vigentes relacionadas al desarrollo rural y el proceso de aprendizaje de su implementación; (iii) un diagnóstico del sector rural en cuanto a brechas de ingresos y activos de los hogares, así como la presentación de evidencia sobre la importancia de la complementariedad de intervenciones para potenciar sus impactos en el territorio; (iv) un análisis de la relación entre necesidades prioritarias y las intervenciones del Estado desplegadas en el territorio sobre la base de una tipología propuesta de provincias rurales, con el fin de identificar si los cambios de política y lógicas de inversión pública asociadas a la ENDER siguen un patrón estratégico o no; y (v) una propuesta de marco de gestión para una ENDER reestructurada.

Sobre la base de la definición de ruralidad y tipología propuesta, el estudio encuentra que la inversión pública no parece orientarse en función de las necesidades de cada tipo provincial, sino que aprovecha diferenciales en capacidad de gasto o interviene aisladamente. No se observa que las brechas en el acceso a activos o servicios entre los tres tipos de provincias rurales se cierren, y el énfasis de las inversiones públicas no se ajusta a las mayores carencias en cada territorio. Asimismo, al interior de cada tipo provincial, tampoco se observan complementariedades que potencien el impacto de estas inversiones. La identificación de esta precaria consistencia en la complementariedad territorial de los recursos invertidos, sumada al proceso de aprendizaje derivado de la implementación fallida de la ENDER, es la principal motivación del modelo de gestión propuesto.

El documento se organiza en siete secciones, además de esta introducción. La sección 2 presenta los antecedentes y el contexto que da origen a la promulgación de la ENDER en 2004, enmarcada en los inicios del proceso de descentralización. En la sección 3, se discute la definición de ruralidad empleada por el estudio, la propuesta de reorganización de campos de la

ENDER, y se hace una breve revisión de las estrategias vigentes relacionadas al desarrollo rural y el proceso de aprendizaje de su implementación. La sección 4 presenta un diagnóstico del sector rural en cuanto a brechas de ingresos y activos, así como evidencia sobre la importancia de la complementariedad de intervenciones para potenciar su desarrollo en el territorio. La sección 5 realiza un análisis de la relación entre las necesidades prioritarias definidas por una tipología propuesta de provincias rurales y las intervenciones del Estado desplegadas en el territorio, con el fin de identificar si los cambios de política y lógicas de inversión pública asociadas a la ENDER siguen un patrón estratégico o no. La sección 6 presenta la propuesta de marco de gestión para una ENDER reestructurada. Finalmente, la sección 7 desarrolla las conclusiones y recomendaciones del estudio.

2. LA ENDER, EL CONTEXTO DE SU APROBACIÓN Y AVANCES POSTERIORES

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural fue aprobada por Decreto Supremo N.º 065-2004-PCM y publicada el 5 de septiembre de 2004. La ENDER se enmarcaba dentro de la Carta de Política Social del gobierno del presidente Toledo, que estableció que “la lucha contra la pobreza constituye el eje central de la acción del Gobierno y su primera prioridad”, y que ello debía lograrse a través de la combinación de acciones “del mercado y el Estado”. Además, el 21 de febrero de 2004, el presidente anuncia el relanzamiento del agro y la elaboración de unas Bases para una Política de Estado en la Agricultura, que se sustenta en ocho ejes centrales:

1. Defensa y apoyo a la producción agraria nacional.
2. Concertación para el desarrollo agrario.
3. Fortalecimiento y desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria.
4. Planificación estratégica y sistema de orientación al productor.
5. Fortalecimiento de las organizaciones empresariales de los productores en cadenas productivas.
6. Mejoramiento y ampliación de servicios financieros para las actividades agrarias.
7. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y protección del medio ambiente.
8. Reestructuración del Ministerio de Agricultura en el marco de la descentralización.

Siendo el espacio rural el de mayor pobreza y donde la actividad principal es la agricultura, se constituyó una Comisión Multisectorial de

Desarrollo Rural (CMDR) con el fin de proponer una estrategia que uniera ambas voluntades: la lucha contra la pobreza y el desarrollo de la actividad agrícola. Esta comisión estuvo formada por representantes de las siguientes instituciones: Ministerio de Agricultura (MINAG), que actuó como Secretaría Técnica; Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES); Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC); Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR); Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), y el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

Producto de esta Comisión, se elabora la ENDER, que se inicia con un amplio diagnóstico de la situación del sector rural, resaltando ocho temas: (i) la dinámica económica del medio rural, muy centrada en la dinámica del sector agropecuario; (ii) las restricciones de acceso a los activos productivos y la masiva presencia de la pequeña agricultura; (iii) las características del factor humano en el ámbito rural (pobreza, dinámica demográfica, precario desarrollo de capital humano y elevados niveles de discriminación y vulnerabilidad); (iv) el escaso desarrollo de la infraestructura económica; (v) los deficientes servicios de investigación, sanidad y extensión agropecuaria, de información y financiamiento; (vi) el deterioro de la base de recursos naturales; (vii) la pérdida de capital social y (viii) la débil institucionalidad rural. Así, se identifican ocho componentes desarrollados como Lineamientos Estratégicos de Política, a los que se agrega uno de inclusión social.

Estos lineamientos se desagregan en un conjunto extremadamente diverso de 94 intervenciones del Estado de distinto nivel, entre las que existen acciones en sentido estricto (“Dotación de centros de información y telecomunicación conectados nacionalmente”, por ejemplo), resultados intermedios (“Incrementar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios rurales”, “Incrementar la diversificación y tecnificación de la producción rural” o “Desarrollo de una cultura exportadora para viabilizar recursos y aprovechar las potencialidades de cada región”) y grandes líneas de política nacional (“Reglas de juego claras para la inversión privada

en materia de régimen contractual y empleo del presupuesto público como multiplicador de la inversión privada en el campo”, por ejemplo).

En parte debido a la amplitud de temas incluidos en la estrategia, la ENDER tuvo tres carencias importantes que explican las limitaciones de su implementación. La primera es la ausencia de una definición de su objeto como estrategia: lo rural (sociedad, territorio o economía). Si bien es de suponer que se asume una definición censal o se considera a lo rural como autoevidente, la estrategia no definió operativamente este espacio, imposibilitando la construcción de una tipología de territorios rurales que oriente o establezca énfasis para sus distintas intervenciones. La segunda es que al interior de un enfoque intersectorial de lo rural esta no tuvo responsables, y se dejó en manos del más alto nivel de política: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que si bien tiene un mandato intersectorial en la medida en que coordina con todos los ministerios, no constituye una instancia que contara con especialistas en ninguno de los campos de la ENDER. En ese entonces, la PCM albergaba a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (ST-CIAS),¹ y se esperaba que en este marco se creara un Comité Técnico Social “que comprometa la intervención directa de los despachos ministeriales y someta a la Estrategia a un cuidadoso seguimiento de sus propuestas y de realizaciones”; sin embargo, esto no ocurrió. La tercera es que, al carecer de una definición operativa de su población objetivo, la ENDER tampoco definió metas o indicadores para su seguimiento.

1 La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo vigente (Ley N.º 29158), es la encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto social, así como de supervisar su cumplimiento. Tiene como función principal reducir la pobreza y la extrema pobreza. Originalmente, su Secretaría Técnica (ST) residía en la PCM, pero ha pasado al MIDIS desde su creación. Actualmente, la conforman, además del MIDIS, los ministerios de Educación; Salud; Justicia y Derechos Humanos; la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Producción, Agricultura y Riego; Trabajo y Promoción del Empleo; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas; Cultura, y Economía y Finanzas.

2.1. ¿Por qué una “Estrategia Nacional”?

Antes del año 2000 no encontramos prácticamente “Estrategias Nacionales”. Entre 2001 y 2004, en contraste, hallamos cuando menos veinte (11 de las cuales corresponden al sector Salud):

- Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica (2001)
- Estrategia Nacional de Riego en el Perú (2003)
- Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2012)
- Estrategia Nacional de Cambio Climático (2003)
- Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (2004)
- Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2004)
- Estrategia Nacional de Salud Mental y Cultura de Paz (2004)
- Estrategia Nacional Forestal 2002-2021 (2004)
- Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal (2004)
- Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2002-2007 (2004)
- Resolución Ministerial 771-2004/MINSA aprueba 11 estrategias sanitarias nacionales

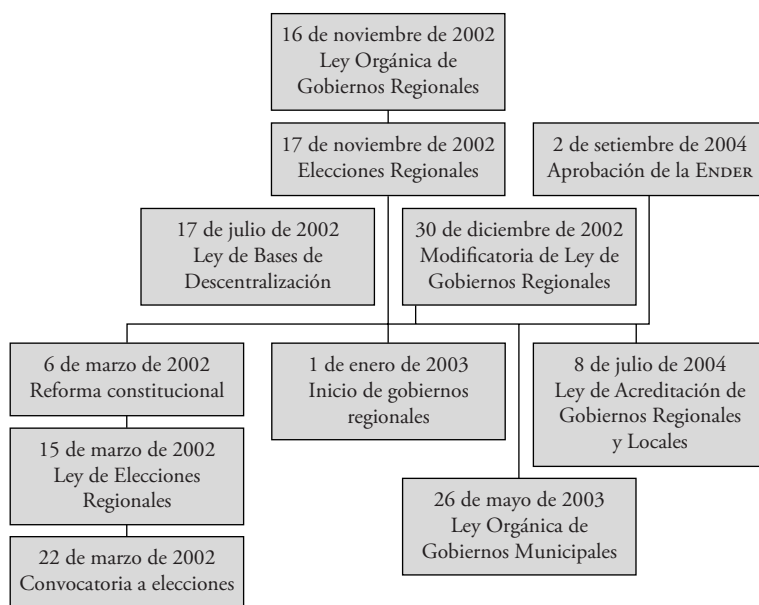
Salvo la ENDER, las estrategias nacionales son sectoriales o tienen cuando menos un sector identificable o un organismo público descentralizado (OPD, como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, SERFOR, por ejemplo) que las conduce.

Luego de 2004, el número de estrategias nacionales disminuyó. El gobierno del presidente García aprobó la Estrategia Nacional Crecer, que comienza siendo una estrategia de mejora de la nutrición infantil y protección de primera infancia, y termina agregando dos ejes más: promoción de oportunidades y capacidades económicas y establecimiento de una red de protección social (personas vulnerables). La administración del presidente Humala, por su parte, ha aprobado por lo menos seis: la Estrategia Nacional Incluir para Crecer (ENIC, que sustituye a la anterior), la Estrategia Nacional

de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF), la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, la de Conservación de Humedales y Contra la Violencia Escolar.

El abultado número de estrategias entre 2001 y 2004 se asocia principalmente a la coyuntura del proceso de descentralización. El gráfico siguiente muestra la aprobación de la ENDER en la línea de tiempo del montaje institucional de este proceso, hasta la Ley de Acreditación de Gobiernos Regionales y locales, que iniciaba la transferencia de funciones del Gobierno nacional a los gobiernos descentralizados.

Gráfico 1
Línea de tiempo de la aprobación de la ENDER en el marco del proceso de descentralización



En principio, todas las funciones de ejecución y los programas debían ir siendo transferidos a los gobiernos regionales, en tanto que el nacional (los ministerios) conservaba la función de rectoría (elaboración de lineamientos y políticas). Pero no fue así, y los ministerios conservaron ampliamente la

capacidad de ejecutar programas. La vasta lista de acciones que incluye la ENDER, en lo fundamental, parece tratar de asegurar que las nuevas intervenciones en desarrollo rural (una demanda importante en las regiones), en el contexto del traspaso de competencias a unos gobiernos regionales de orientación incierta, no salgan por fuera de las prioridades del modelo económico vigente: desarrollo de servicios por el sector empresarial, cadenas productivas, cultura exportadora, etc. Así, parecía buscar mostrarse que, sin intervenciones estatistas (empresas y servicios públicos), populistas (subsidios a bienes o servicios) o atentatorias contra la seguridad jurídica (cambio de propiedad), el desarrollo rural es posible.

La ENDER, como parte de su ruta operativa, propuso:

- la “realización de eventos regionales, contando con la presencia de los actores sociales, la academia y los gremios económicos, con el fin de discutir la Estrategia, la identificación de iniciativas prioritarias de la política rural y su posicionamiento en la agenda política nacional y de las presidencias regionales”; y
- el “ajuste y desarrollo de la estrategia de descentralización gradual 2002-2006 de las competencias y atribuciones sectoriales en materia de desarrollo rural. Muchas de las sugerencias emanadas del Comité Técnico Social servirían para ser incorporadas en la aplicación práctica de los lineamientos de transferencia de competencias. Esta actividad podría empezar a operar en el primer semestre de 2004 con la transferencia gradual de competencias de proyectos transferibles en el corto plazo hacia las regiones”, lo que muestra todavía un escenario con incertidumbre sobre quién se hace cargo de qué. Probablemente por ello, en el escenario incierto que abría la descentralización, la ENDER no define responsables, y delega en la PCM su implementación y seguimiento.

Poco sucede con la ENDER hasta junio de 2009, cuando en el marco del programa Aliados (Apoyo a Alianzas Rurales Productivas de la Sierra),

del Ministerio de Agricultura, se constituyó una Unidad de Coordinación Multisectorial de Desarrollo Rural para la Sierra (UCMDRS), adscrita a la ST-CIAS de la PCM, entre cuyas funciones estaba el dar seguimiento y evaluar la ejecución de la ENDER. En enero de 2010, se instala un Consejo Consultivo de Desarrollo Rural (CCDR), como espacio de asesoramiento en políticas de desarrollo rural a la ST-CIAS, integrado por especialistas de diferentes instituciones —GRADE, IEP, Centro Bartolomé de Las Casas, Comunidad Andina, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y FAO—.

La UCMDRS produjo dos documentos: “Avances en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural”, en julio de 2011, y un “Plan para la Implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural”, en octubre de 2011 (ambos se detallan más adelante). En ese año, el programa Aliados termina, así como su financiamiento a la UCMDRS, y la ST-CIAS es transferida de la PCM al recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

2.2. Cambios institucionales asociados a la ENDER

Cabe mencionar que luego de la aprobación de la ENDER se han producido dos cambios institucionales muy importantes asociados a sus lineamientos: la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). En esta medida, el escenario institucional para el desarrollo rural se ha complejizado.

Si bien la ENDER no llegó a ser asumida como tal por ningún gobierno, ni la orientación del desarrollo rural ha generado un espacio institucional claro en el Estado peruano, parte de sus lineamientos se recogen en las estrategias dirigidas a combatir la pobreza, con especial énfasis en la pobreza rural, de los gobiernos de García (Estrategia Nacional Crecer) y de Humala (Estrategia Nacional Incluir para Crecer). Las tres, la original y las dos asociadas a la lucha contra la pobreza con énfasis en el espacio

rural, se asumen intersectoriales, y las dos últimas proponen instrumentos de articulación intersectorial e intergubernamental.

La Estrategia Nacional Crecer se aprueba mediante DS N.º 055-2007-PCM en julio de 2007. La idea es promover la intervención articulada de las entidades públicas del Gobierno nacional, regional y local, el sector privado, la sociedad civil y de la cooperación internacional, vinculadas directa o indirectamente a la lucha contra la pobreza y la desnutrición crónica infantil. La Estrategia Nacional Crecer incorpora tres ejes: (i) desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales, con un fuerte énfasis en la reducción de la desnutrición crónica infantil; (ii) promoción de oportunidades y capacidades económicas; y (iii) establecimiento de una red de protección social. En ese contexto, por ejemplo, FONCODES inicia lo que hoy es Haku Wiñay y se crea el programa Juntos, de transferencias monetarias condicionadas.

Una norma técnica de implementación regional y local de la estrategia Crecer de 2008 estableció los instrumentos de un Sistema Integrado de Información Social que no llegó a funcionar como registro de intervenciones públicas, aunque sí como módulos de información —se proponía la creación del Registro Único de Beneficiarios, instrumento complementario al Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO), que no llegó a implementarse—. Asimismo, la norma planteaba la institucionalización de una Instancia de Articulación y Coordinación (IAC), tanto en los gobiernos regionales como locales, con representantes de las organizaciones públicas presentes en el territorio y la sociedad civil. Estas IAC tendrían a su cargo los procesos de diagnóstico, planeamiento, gestión (convenios con metas, recursos, etc.) y seguimiento de la estrategia Crecer. Cuando la UCMDRS desarrolla el plan para la implementación de la ENDER en 2011, confía en que estas IAC estarían incorporadas a los gobiernos regionales.

Con la creación del MIDIS en octubre de 2011 y la transferencia hacia ese ministerio de la ST-CIAS, se pone en marcha una nueva estrategia: la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para Crecer (ENIC), aprobada por Decreto Supremo N.º 008-2013-MIDIS. La ENIC se

organiza en cinco ejes asociados al ciclo de vida de las familias: (i) nutrición infantil, cuyo principal resultado debe ser reducir la desnutrición crónica infantil, a través de intervenciones orientadas a la madre gestante y a los niños de entre 0 y 3 años; (ii) desarrollo infantil temprano, orientado a impulsar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en niños y niñas de 0 a 5 años; (iii) desarrollo de la niñez y de la adolescencia, que busca incrementar las competencias en el desarrollo personal, educativo y ocupacional de niños, niñas o adolescentes de acuerdo a su edad; (iv) inclusión económica, orientado a aumentar las oportunidades y capacidades de los hogares para incrementar sus ingresos propios; y (v) protección del adulto mayor, dirigido a proteger y mejorar el bienestar del adulto mayor, asegurándole el acceso a una pensión y diversos servicios de calidad.

La estrategia de articulación diseñada por el MIDIS define con mucha claridad la forma de llegar a los resultados esperados:

- Un conjunto de precisas intervenciones (muchas de ellas articuladas o que se ubican en campos de acción de diferentes sectores), cuya eficacia haya sido demostrada.
- Plasmar estos modos de intervención en lineamientos aprobados por los diferentes ministerios involucrados (los lineamientos sobre nutrición fueron suscritos y asumidos también por el conjunto de los gobiernos regionales).
- Establecer sistemas de incentivos (básicamente financieros) para impulsar las intervenciones intersectoriales e intergubernamentales asociadas a la estrategia.

2.3. Los avances en evaluación y planificación de la ENDER

Como se mencionó anteriormente, en 2011, la UCMDRS aprueba dos documentos, uno sobre avances en la implementación de la ENDER y otro que propone un plan de implementación. Debido a que la ENDER no había sido implementada como estrategia en la práctica, estas evaluaciones solo

identificaron las iniciativas que habían sido desarrolladas por los sectores en apoyo al sector rural y que tenían alguna relación con la ENDER (i. e. políticas públicas, programas y fondos que favorecían el logro de sus lineamientos).

Entre las nuevas políticas se mencionan:

- Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, de 2004 (no reglamentada).
- Ley de Promoción y Utilización de Recursos Energéticos Renovables no Convencionales en Zonas Rurales, de junio de 2005 (no reglamentada).
- Ley de promoción y desarrollo eficiente y sostenible de la electrificación de zonas rurales (junio de 2006, modificada en junio de 2008).
- Ley que exonera del pago por concepto de alumbrado público a los suministros de predios agrícolas utilizados para la producción agraria, de julio de 2006 (no reglamentada).
- D. S. de políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno nacional, de marzo de 2007 (que señala en materia de inclusión: “Promover la inclusión económica, social, política y cultural de los grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados de la sociedad por motivos económicos, raciales, culturales o de ubicación geográfica, principalmente ubicados en el ámbito rural”).
- Ley de Expansión de la Infraestructura en Telecomunicaciones, de mayo 2007.
- Ley de promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario, de junio de 2008.
- D. S. que establece el marco normativo para la promoción del desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones de áreas rurales, de agosto de 2008.
- D. S. que declara de interés prioritario la ejecución de programas de vivienda en el área rural, de abril de 2009.
- Ley que declara de interés prioritario la aplicación del Bono Familiar Habitacional en el área rural (no reglamentada), de septiembre de 2010.

- Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, de diciembre de 2009.

Entre los fondos que favorecen el desarrollo rural, se incluyen:

- Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes)
- Fondo de Electrificación Rural (FER)
- Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (Fondo Empleo)
- Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel)
- Fondo para la Igualdad
- Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Fidecom)
- Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario
- Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL)
- Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano
- Fondo de Crédito Directo para el Pequeño Productor Agropecuario (Crediagro)

Los programas implementados son:

- Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural).
- Proyecto Especial de Desarrollo de Capacidades de la Familia Rural-Mi Chacra Productiva.
- Programa Micro Corredores Socio-Económicos (MCSE), ejecutado en el periodo 2005-2009.
- Sierra Exportadora.
- Programa para la Innovación y Competitividad del Agro Peruano (Incagro).
- Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado (Provías Descentralizado).
- Programa de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR).
- Proyecto de Electrificación Rural (PER).

- Programa Integral de Nutrición (PIN).
- Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-Juntos.

El plan propuesto para la implementación de la ENDER reubica los nueve lineamientos en cuatro dimensiones de desarrollo, tal como muestra el gráfico 2.

Gráfico 2

Dimensiones de desarrollo en el plan de implementación de la ENDER

Las dimensiones del desarrollo sostenible y los lineamientos estratégicos de política de la ENDER	
Dimensiones del desarrollo	Lineamientos estratégicos de la ENDER
Dimensión económica	Desarrollo económico rural competitivo y ambientalmente sostenible
Dimensión social	Promoción de capacidades del poblador rural y de la institución social
Dimensión ambiental	Manejo sostenible de los recursos naturales y gestión integral de riesgos
Dimensión político institucional	Cambio institucional

Fuente: PCM-CT-SIAS (2011b).

Para cada uno de estos ejes de desarrollo propone un conjunto de resultados esperados, pero, nuevamente, sin metas, indicadores o responsables específicos (e. g. “R4.1: Hogares rurales han incrementado significativamente su acceso a servicios básicos de calidad”). Cuando se construye una matriz de responsabilidades sectoriales por objetivo específico, se menciona una serie de ministerios (varios se repiten, por cierto), pero carece de un diseño del marco en el que deben actuar de manera conjunta. Asimismo, se plantea la necesidad de que funcione la Mesa

Multisectorial de Desarrollo Rural (MMDR), presidida por la ST-CIAS y conformada por representantes de 14 sectores: Presidencia del Consejo de Ministros, Agricultura, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo, Cultura, Educación, Energía y Minas, Economía y Finanzas, Mujer y Desarrollo Social, Producción, Salud, Trabajo y Promoción del Empleo, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda, Construcción y Saneamiento; así como por representantes del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el equipo de la UCMDRS. A nivel de los gobiernos regionales, como se ha dicho, se propone la inclusión de la ENDER en las instancias de articulación y coordinación impulsadas desde la estrategia nacional Crecer.

El plan, además, no corrige otra deficiencia de la ENDER: lo rural (el objeto de la política de desarrollo) sigue indefnido e indiferenciado. Ni la ENDER ni el plan proponen alguna tipología que oriente la estrategia a condiciones diferenciadas de actores rurales.

3. RURALIDAD Y LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Para avanzar en nuestro objetivo de saber si el Estado ha logrado avances en desarrollo rural, necesitamos tener claro a qué nos referimos con “rural”, qué ámbitos de política pública están asociados a su desarrollo y si las nuevas estrategias nacionales vigentes (todas regidas por un solo sector) vinculadas a las sociedades rurales avanzan en el enfrentamiento de los desafíos de desarrollo en ruralidad, lo que podría hacer prescindible renovar la ENDER. Eso es lo que haremos en este capítulo.

3.1. ¿Qué entendemos por ruralidad?

En el Perú, los censos definen al segmento “rural” solo de manera residual. Así, se considera rural a todo aquello que no es urbano (la parte del territorio de un distrito con un mínimo de 100 viviendas agrupadas contiguamente, incluyendo por excepción a todas las capitales distritales). Bajo las características demográficas del país, esta definición subestima la magnitud del espacio rural, donde la asociación entre “urbano” y sede del poder local refuerza la imagen de marginalidad².

Como se mencionó, la ENDER no contiene una definición operativa de “rural”. Si bien resulta evidente que 100 viviendas no constituyen una población urbana y la moderna elaboración de las ENAHO ha tenido que apartarse de esta medición —a pesar de que es la misma entidad quien elabora también los censos (INEI)—, reducir la ruralidad al tamaño de su

² En adelante, operativamente, seguiremos utilizando la definición de la ENAHO (corte de 400 viviendas o menos).

población, si bien es útil para manejarse en grandes agregados de números (censos, encuestas, presupuestos, etc.), no contribuye a determinar lo que es específico de lo rural, y si esto justifica la necesidad de formular una estrategia específica para su desarrollo.

Podemos decir que la sociedad y la economía rural están afectadas, a diferencia de las actividades urbanas, por el hecho de que sus recursos fundamentales son factores de producción localizados (no se trasladan). Las sociedades rurales construyen un territorio y sus economías se desarrollan en torno a recursos presentes (tierra, agua, vegetación, etc.). Su baja densidad tiene que ver con esta amplia localización de los recursos que sus economías explotan y la intensidad con que lo hacen. Económicamente, son particulares: sus opciones no son siempre abiertas, su actividad fundamental —agropecuaria— es estacional y la incorporación de tecnología puede acortar los ciclos de crecimiento o acercar más su temporalidad a nichos de mercado, pero no puede eliminarlos. Por periodos relativamente largos, el capital estará en la tierra, por lo que requiere un tipo de financiamiento particular. Otras actividades rurales nuevas, como el turismo, demandan que las condiciones de ruralidad (actividad agrícola, paisaje, baja densidad poblacional, ambiente no contaminado) se mantengan: una aldea que se convierte en ciudad mediana, con tráfico emisor de gases, pierde el atractivo “rural”.

Sociedades y economías rurales cubren el territorio nacional más allá de puntos (urbanos) de alta concentración, y lo valorizan, pues su importancia geopolítica es central. En estos territorios se reproducen los ecosistemas que proporcionan servicios ambientales imprescindibles para la vida (urbana y rural); ellos producen además los alimentos de consumo urbano y buena parte de los insumos industriales, cuya importancia económica es fundamental.

Sin embargo, sus características particulares introducen diferentes condicionamientos de desarrollo: requieren inversiones en conectividad cuyos costos por habitante son altos: en general, todos los servicios “en red” (electricidad, agua y desagüe), que se valorizan por la escala de atención,

tienden a tener costos más altos en zonas rurales. Además, necesitan estrategias específicas de dotación de servicios modernos que se han desarrollado para grandes concentraciones: establecimientos complejos de salud y escuelas secundarias con servicios completos (planta diversificada y especializada de profesores, bibliotecas, laboratorios, etc.), por ejemplo. Requieren también ubicarse en redes para que servicios especializados (e. g. sucursales de bancos) las atiendan.

La discontinuidad de sus asentamientos, baja densidad y dispersión hacen también que en cada territorio rural se desarrollen políticas aisladas y programas sectoriales: cada sector establece sus propias lógicas de desarrollo en el territorio y sus propios énfasis, por lo que no siempre se complementan territorialmente. La articulación intersectorial es imprescindible para que los pueblos rurales dispongan del conjunto de servicios que necesitan, y no solo de fragmentos (una pista pero no electricidad; una escuela sin agua o desagüe; un programa de turismo rural que puede incrementar la demanda de alimentos, pero no asesoría para mejorar su producción agrícola; o un programa de transferencias monetarias condicionadas a que se lleve a los niños a una posta de salud, pero no necesariamente la posta existe).

La asociación estrecha de este espacio con recursos naturales y los servicios ecosistémicos exige su protección: en las difíciles condiciones de la geografía nacional, requieren inversiones que concentren y distribuyan el agua (escasa) o controlen la erosión, o eleven la fertilidad del suelo. En el contexto actual de cambio climático, sus recursos son altamente vulnerables y comprometen la seguridad de la población nacional. Sin intervenciones estratégicas, las sociedades rurales tienden a concentrar pobreza.

3.2. Campos de política para una estrategia de desarrollo rural

Sobre la base de las características propias de los territorios rurales, una Estrategia de Desarrollo Rural requiere entonces una combinación de intervenciones que incrementen los activos de sus actores económicos

(activos tangibles como la tierra —ampliación de frontera, desarrollo de terrazas— o el equipamiento y activos intangibles como los conocimientos, las capacidades tecnológicas o de gestión de mercado, asociadas a estrategias de asistencia técnica) y de intervenciones que permitan que estos activos se valoricen (infraestructura vial, de telecomunicaciones, electrificación, de riego; pero también servicios económicos y financieros, de registro de propiedad, de asesoría para establecer contratos con proveedores o compradores, etc.). Requiere además que en sus condiciones de ruralidad sean accesibles servicios de calidad que mejoren sus condiciones de vida (salud, red de protección social, educación, agua, saneamiento), pero sin destruir su acervo cultural. Necesita de políticas que impidan el deterioro de los recursos naturales de sus territorios y reduzcan la vulnerabilidad asociada a su alta exposición a las condiciones del cambio climático. Finalmente, su relativa dispersión exige ser contrarrestada con la acción colectiva: las políticas que apoyen su asociatividad y su participación en la elaboración de planes de gestión pública o el fortalecimiento de sus órganos de gobierno, por lo general pequeños y con pocas capacidades técnicas, constituyen una de las bases de su desarrollo³.

Así, hemos identificado cinco campos de políticas públicas que nos permiten, por un lado, reordenar las “acciones” de la ENDER original y, por otro, identificar a partir de ellos los avances o retrocesos de política en las distintas dimensiones del desarrollo de los espacios rurales⁴:

1. Intervenciones que incrementan los activos de las familias rurales.
2. Intervenciones que mejoran las condiciones de rentabilidad de los activos de las familias. La hemos dividido en:
 - a. Intervenciones que mejoran la dotación de infraestructura económica.
 - b. Intervenciones que mejoran la dotación de servicios económicos.

3 La conceptualización descrita es una adaptación sobre la base de los campos de política planteados en el informe *Lineamientos de articulación intersectorial e intergubernamental de las políticas sociales relacionadas al eje de inclusión económica*, de Javier Escobal y María Isabel Remy (2013).

4 La reorganización de las intervenciones de la ENDER según estos campos y el listado de nuevas políticas públicas en torno a cada uno de ellos se encuentran detallados en el Anexo 1.

3. Intervenciones que mejoran las condiciones de vida de las familias rurales.
4. Intervenciones que buscan conservar o mejorar la calidad de los recursos naturales para la vida y la producción rural.
5. Intervenciones que se orientan a fortalecer las instituciones que inciden en el desarrollo rural.

Como se muestra en el Anexo 1, hemos reagrupado 14 de las medidas planteadas en la ENDER en el primer campo de intervención, que busca incrementar los activos con los que cuentan las familias rurales para desarrollar actividades que generen ingresos. La mayoría de las actividades enunciadas en la ENDER tienen que ver con el incremento de activos intangibles (conocimientos, asistencia técnica, incorporación de tecnología en los procesos productivos, etc.). Sobre ello, se encuentra una relativamente amplia innovación en políticas públicas, particularmente en el MIDIS, a través de la reorientación de FONCODES al fortalecimiento de la economía de las familias rurales de bajos ingresos (programa Haku Wiñay, aunque su escala es aún reducida); del MINAGRI, por medio de los programas de Agro Rural, la puesta en marcha del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y el fondo AGROIDEAS, que apoya incluso en la mejor dotación de activos físicos. En semejante orientación de la mejora de activos físicos o naturales, se encuentra la intervención del MINAGRI en la reducción de la degradación de suelos. El importante fondo PROCOMPITE, también una innovación, permite a los gobiernos regionales y locales apoyar con financiamiento para asistencia técnica y adquisición de activos físicos a los emprendimientos rurales. Solo un aspecto señalado en la ENDER, el enfrentar el minifundio a través de procesos de reconcentración parcelaria o políticas semejantes, no ha sido desarrollado como política pública.

Respecto a las intervenciones que valorizan los activos de las familias, mediante la mejor dotación de infraestructura económica—a lo que se refieren cinco intervenciones propuestas en la ENDER—, ha habido innovaciones también. Lo que era el Programa Caminos Rurales ha sido transferido a los gobiernos locales y continúa como Pro Vías Descentralizado (MTC).

El MIDIS ha desarrollado también el Fondo Nacional de Inclusión Económica (FONIE) para el financiamiento de estudios de preinversión, así como para la ejecución de proyectos de mantenimiento y nueva infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales en distritos rurales focalizados por su alta exclusión. El Fondo funciona así a pedido de los gobiernos locales. También como innovación, desde la nueva Ley General de Electrificación (2006), el Ministerio de Energía y Minas (MEM) desarrolla el Programa de Electrificación Rural. Asimismo, quizás la principal innovación en esta materia está en la creación —en el MINAGRI, en el 2013— del fondo Mi Riego, para el desarrollo de obras de infraestructura de riego en la sierra.

Las intervenciones que valorizan los activos de los productores rurales implementando servicios económicos es el componente que más detalla la ENDER (27 intervenciones). Las innovaciones de política son, sin embargo, pocas: el programa Sierra Exportadora que maneja la PCM, la creación de AGROBANCO (2007) y la creación del Seguro Agropecuario Catastrófico, sustentado en el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA). Una interesante innovación del MINAGRI para dar servicios de información de precios a los productores rurales, Agromensajes, parece, sin embargo, haberse desactivado luego de que terminara el Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER), que lo diseñó. En términos de registro de propiedad agraria y catastro, lo que se ha hecho es transferir el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) a los gobiernos regionales. Asimismo, cabe resaltar al mecanismo CLAR (Comité Local de Asignación de Recursos) para la asignación de fondos públicos mediante concursos a las organizaciones y comunidades rurales, con la finalidad de que estas a su vez contraten en el mercado servicios de asistencia técnica para mejorar sus productos y servicios. Las iniciativas de negocio presentadas en los CLAR son evaluadas y aprobadas por un jurado calificador integrado por representantes de la institucionalidad pública y privada (gobierno regional, gobiernos locales, ONG, FONCODES, representantes de usuarios, sector privado y gremios

campesinos), promoviendo la transparencia en la selección de iniciativas y en la asignación de fondos públicos. Sin embargo, existen CLAR prácticamente solo donde los promueven Agro Rural y FONCODES.

En el tercer campo de políticas que identificamos, las que mejoran la calidad de vida en los poblados rurales (12 intervenciones en la ENDER), ha habido una intensa innovación de políticas públicas. Así, se ha creado el Seguro Integral de Salud (SIS) en el MINSA y ESSALUD ha abierto un Seguro Agrario para trabajadores dependientes e independientes del agro. El MINSA además ha creado y lidera el Programa Articulado Nutricional y el MIDIS ha orientado decididamente el programa Juntos hacia el ámbito rural; ha creado el programa Cuna Más, un acompañamiento a familias destinado al entrenamiento de familias rurales de bajos ingresos en el cuidado de los menores de 36 meses; y ha sustituido el antiguo Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) por el programa Qali Warma, que incorpora una gama mayor de alimentos y destina fondos para dar raciones de almuerzo a los niños y niñas en escuelas primarias de zonas rurales de alta pobreza. El MIDIS ha creado también Pensión 65 (transferencias monetarias no condicionadas a personas de tercera edad en pobreza extrema). Finalmente, el programa Tambos del MVCS se orienta a mejorar las condiciones de vivienda y saneamiento en el ámbito rural, dotándolo además de centros de servicios (tambos).

Respecto a la conservación y mejora de la calidad de los recursos naturales (16 intervenciones listadas en la ENDER), la principal innovación es la creación del Ministerio del Ambiente, que ejerce rectoría sobre el ordenamiento territorial (zonificación ecológica económica y diagnósticos integrales de territorio), ha elaborado una Estrategia Nacional ante el Cambio Climático y conduce el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, uno de cuyos proyectos, Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas, se orienta a mejorar el estado de conservación de los principales recursos naturales mediante la ejecución de prácticas sostenibles de desarrollo local. Además, en 2014 se crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).

Sobre las intervenciones que se orientan a fortalecer las instituciones que inciden en el desarrollo rural (nueve intervenciones en la ENDER), es

de resaltar la creación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) para el ordenamiento de los usos del recurso hídrico y la gestión de cuencas, y de los Consejos de Cuenca en las regiones. Se ha fortalecido también el antiguo MINAG (hoy MINAGRI) con un viceministerio adicional orientado a la generación y evaluación de políticas y una amplia legislación norma procesos participativos en los gobiernos regionales y locales, en el sentido en que se proponía en la ENDER.

De esta manera, lo que podemos apreciar es que en 10 años desde la aprobación de la ENDER hay nuevas iniciativas estatales en curso en el ámbito rural.

3.3. Estrategias recientes y el proceso de aprendizaje en su implementación

Entre 2013 y 2014, el Gobierno peruano aprobó tres estrategias nacionales que inciden en algunos aspectos desarrollados en la ENDER: La Estrategia Nacional Incluir para Crecer (ENIC), que tiene al MIDIS como ente rector; la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), bajo el liderazgo del MINAGRI; y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF), también bajo el liderazgo del MINAGRI.

a) La Estrategia Nacional Incluir para Crecer (ENIC)

La ENIC define como su objetivo “establecer el marco general de la política de desarrollo e inclusión social para las intervenciones articuladas de las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al sector, ordenándolas y orientándolas a los resultados prioritarios de desarrollo e inclusión social, reconociendo las competencias y procesos en marcha”. Para ello, tomando un enfoque que considera las necesidades de la población en proceso de inclusión social de acuerdo a las etapas del ciclo de vida, define cinco ejes temáticos:

1. Nutrición infantil (0-3 años): reducir la prevalencia de la desnutrición crónica infantil.
2. Desarrollo infantil temprano (0-5 años): incrementar el desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social en la primera infancia.
3. Desarrollo integral de la niñez y adolescencia (3-17 años): incrementar las competencias para el desarrollo personal, educativo y ocupacional, de acuerdo a la edad.
4. Inclusión económica (18-65 años): incrementar el ingreso autónomo de los hogares.
5. Protección del adulto mayor (65 años a más): incrementar el bienestar de los adultos mayores.

El MIDIS enfoca preferentemente las intervenciones en la población más pobre, y especialmente en la denominada “población en proceso de desarrollo e inclusión social” (PEPI), definida como aquella que proviene de hogares que presentan al menos tres de las cuatro circunstancias asociadas históricamente al proceso de exclusión: hogar rural (centros poblados de 400 viviendas o menos), hogar con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menos, hogar con jefa o cónyuge con lengua originaria u hogar en el primer quintil de la distribución nacional de gasto per cápita.

La rectoría del MIDIS para la política focalizada de desarrollo e inclusión social complementa las rectorías del resto de sectores para las políticas sociales universales (por ejemplo, con el MINSA en la rectoría del Programa Articulado Nutricional o con el MVCS en el Programa Nacional de Saneamiento Rural).

La estrategia define intervenciones específicas a cada eje en función de los componentes del modelo lógico propuesto. Cada eje contiene un modelo lógico orientado por resultados, una matriz de indicadores y metas, y los actores involucrados. Cada modelo incluye una breve síntesis de la literatura más relevante sobre el tema en la que, según el caso, se enfatizan las intervenciones efectivas o, en su defecto, las actividades asociadas a los resultados de cada eje.

En ejercicio de su rectoría y en apoyo a la realización de acciones articuladas, el MIDIS ha desarrollado los siguientes instrumentos:

- Ejes 1 y 2: Fondo de Estímulo al Desempeño (MIDIS y gobiernos subnacionales).
- Eje 3: Convenio Aprende Saludable (MIDIS, MINSA, MINEDU).
- Eje 4: Fondo para la Inclusión Económica (MIDIS, MVCS, MTC, MEM).
- Eje 5: Convenio MIDIS-Ministerio de Cultura.

b) Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN) 2013-2021⁵

La ENSAN define como su objetivo “garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales. Esto implica garantizar disponibilidad, acceso, medidas de adaptación y prevención de contingencias e implementar un marco institucional”. En esa medida, define cinco áreas que buscan vincular aspectos de seguridad alimentaria con el apoyo a la agricultura familiar, estableciendo diversas estrategias en cada una⁶.

1. Disponibilidad. Por ejemplo, generar economías de escala en la producción de alimentos con énfasis en la agricultura familiar o promover el empleo de prácticas de conservación y uso sostenible de recursos naturales.
2. Acceso. Por ejemplo, garantizar el acceso a los recursos para el desarrollo de actividades productivas o promover la comercialización y consumo de alimentos locales y regionales.
3. Utilización. Por ejemplo, asegurar servicios de agua segura y saneamiento integral: educación sanitaria, infraestructura y gestión o implementar políticas de alimentación saludable.

⁵ Aprobada mediante D. S. N.º 021-2013-MINAGRI.

⁶ Metas 2021: desnutrición crónica infantil (5%), índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (0,18%) y hogares con déficit calórico (26,9%).

4. Estabilidad. Por ejemplo, fortalecer capacidades institucionales de planeamiento, prevención y manejo de crisis de inseguridad alimentaria a escala nacional, regional y local.
5. Institucionalidad. Por ejemplo, construir un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La estrategia tiene una mirada de nivel macro que busca implementar políticas nacionales a fin de generar condiciones que garanticen que toda la población peruana logre satisfacer sus requerimientos nutricionales. Asimismo, la estrategia define intervenciones específicas a cada eje temático, vinculando aspectos de atención a la oferta (agricultura familiar) y demanda (seguridad alimentaria) en cada uno.

Se identifica seis grupos vulnerables: niños(as) menores de cinco años, mujeres en edad fértil, mujeres gestantes, pobres extremos, población focalizada en 734 distritos con alta y muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y adultos mayores de 65 años. Sin embargo, en relación con la población objetivo, ENSAN tiene el problema de presentarse como una intervención universal, por lo que no focaliza o define en estricto esta categoría. Asimismo, las metas presentadas en cada eje son aún generales y no se presentan indicadores para su monitoreo (operativo o presupuestal).

La ENSAN incorpora la participación de 14 actores: 9 ministerios (MINAGRI, MINAM, MINCETUR, MIDIS, etc.), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), la Red de Municipalidades del Perú (REMURPE), la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP).

En el marco de la estrategia, fue creada una comisión multisectorial con funciones específicas de diseño y coordinación, conformada por actores del sector público y privado, bajo la presidencia del MINAGRI⁷. Para la implementación de la ENSAN, recientemente se aprobó el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021 (D. S. N.º 008-2015-MINAGRI).

7 La Comisión SAN fue establecida mediante D. S. N.º 102-2012-PCM.

c) *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) 2015-2021*

Más recientemente, ha sido aprobada la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (D. S. N.º 009-2015-MINAGRI), cuyo objetivo principal consiste en “orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural”. Asimismo, incorpora tres objetivos específicos.

1. Promover el acceso oportuno, equitativo y de calidad de los agricultores familiares a factores de producción pertinentes a sus estrategias de vida, servicios y bienes públicos, así como el manejo sostenible de los recursos.
2. Fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin de que se garantice la sostenibilidad de las oportunidades de desarrollo de los agricultores familiares y se reconozca el rol de las agricultoras en la actividad.
3. Articular una institucionalidad nacional, regional y local a favor del logro de resultados de la estrategia.

La estrategia define la agricultura familiar como “el modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural en el que están a cargo de sistemas productivos diversificados, desarrollados dentro de la unidad productiva familiar, como son la producción agrícola, pecuaria, manejo forestal, industrial rural, pesquera artesanal, acuícola y apícola, entre otros, siendo esta heterogénea debido a sus características socioeconómicas, tecnológicas y por su ubicación territorial”.

Los resultados esperados definidos por la propia estrategia incluyen el incremento del nivel de producción y productividad de la agricultura familiar, de los niveles de inclusión social y seguridad alimentaria y el incremento del manejo sostenible de los recursos agua, suelos, cobertura vegetal (pastos, praderas y bosques), flora, fauna y de los sistemas agroalimentarios, así

como la articulación institucional en torno a la mitigación, prevención y adaptación al cambio climático, favorables al nivel de vida de los agricultores familiares.

Para ello se definen nueve lineamientos de política, cuyo antecedente principal son los “Lineamientos para la agricultura familiar” aprobados en la IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Agricultura de la Comunidad Andina:

1. Acceso a factores de producción.
2. Acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales.
3. Fortalecimiento de la asociatividad.
4. Integración de la agricultura familiar a los mercados.
5. Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático.
6. Inclusión social y seguridad alimentaria.
7. Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial.
8. Fortalecimiento institucional.
9. Gestión del conocimiento e innovación.

La ENAF, en relación con el marco de políticas vigente, reconoce su vinculación con los principios desarrollados en los objetivos de otras estrategias nacionales (ENDER, ENIC y ENSAN) y señala que complementa esfuerzos desde otros instrumentos de política para el fomento de actividades productivas que estas estrategias no desarrollan de manera específica (pesca artesanal, producción orgánica, etc.); sin embargo, este reconocimiento es solo declarativo. Asimismo, se indica que la ENAF garantiza la complementariedad de esfuerzos, facilita la armonización de políticas, planes y presupuestos, y favorece la articulación intergubernamental. Sin embargo, esta afirmación parece sostenerse únicamente en una estructura ordenada de acciones estratégicas para cada lineamiento de la estrategia en el mediano y largo plazo, y no en la propuesta de una estructura institucional para su implementación.

Los actores que conforman la Comisión Multisectorial Temporal, adscrita al MINAGRI y la encargada de proponer, implementar y fiscalizar el programa de actividades oficiales con el fin de resaltar el papel protagónico de la agricultura familiar para alcanzar la seguridad alimentaria a nivel nacional, son 10 ministerios (MINAGRI, MINAM, MINCETUR, MINCUL, MIDIS, MINEDU, etc.), una secretaría técnica que recae en Agro Rural y un conjunto amplio de gobiernos subnacionales (ANGR, REMURPE), organismos internacionales (FAO, FIDA, PMA, IICA) y sociedad civil (CONVEAGRO, APEGA, Redar Perú, etc.).

d) Balance sobre el diseño e implementación de las estrategias nacionales recientes

Los diseños y procesos de implementación de las estrategias nacionales recientes relacionadas con el desarrollo rural muestran un proceso de aprendizaje limitado en relación con algunos elementos que consideramos centrales para su implementación exitosa. Podemos identificar cinco principales: (i) una definición clara de población objetivo; (ii) una propuesta específica de articulación con otros sectores, estrategias vigentes y la formulación de indicadores para su seguimiento; (iii) una conformación eficiente de actores con una jerarquía clara; (iv) la inclusión de instrumentos específicos para la articulación de políticas entre sectores y niveles de gobierno; y (v) una definición clara de competencias entre niveles de gobierno que compense la falta de estas heredada de un proceso descentralizador inacabado.

En relación con la definición de la población objetivo, ENSAN, por ejemplo, se presenta como una intervención universal, por lo que no focaliza o define esta categoría, y solo identifica seis grupos vulnerables. La ENDER, como vimos, no provee una definición operativa de sector rural o de población objetivo y la ENAF define un grupo casi universal de intervención al caracterizar como agricultura familiar al 97% de las unidades agropecuarias a escala nacional, haciendo que en la práctica sea una definición poco útil.

La ENIC, en este sentido, es la única que define claramente su población objetivo (PEPI).

En ninguna de las estrategias revisadas se hace una propuesta específica de articulación —institucional o territorial— de los sectores involucrados y menos aún se explica cómo sus distintas acciones pueden complementarse con las que contempla el resto de estrategias. Asimismo, si bien la definición de indicadores de resultado para el monitoreo de las estrategias puede desarrollarse a partir de planes operativos posteriores, en estas debe definirse por lo menos una estructura temática explícita para su construcción. A excepción del caso de la ENIC, que viene trabajando en la elaboración de planes operativos con indicadores de monitoreo para cada uno de sus ejes de intervención, los resultados esperados plasmados en las estrategias nacionales recientes parecen ser aún demasiado generales, limitación que se remonta a la propia ENDER.

En relación con los actores, en el marco de la ENSAN se crea una comisión multisectorial con funciones específicas de diseño y coordinación de manera similar al caso de la ENAF. La ENIC supone una estructura más similar a la de un sistema administrativo, donde el MIDIS rige, pero complementa la rectoría con otros sectores identificados en cada eje, sus propios programas y los PP involucrados. En el caso de la ENDER, no hay una determinación específica dentro de la estrategia, sin embargo, establece algunas pautas a modo de ruta de institucionalización. La experiencia internacional sugiere que la existencia de un sistema organizacional con más bien pocos actores liderando, una jerarquía clara y un espacio de coordinación supraministerial es un elemento fundamental para la articulación de políticas.

Ninguna de las estrategias revisadas, con la excepción parcial de la ENIC, define instrumentos para alinear políticas entre sectores y niveles de gobierno. La articulación de política a cualquier nivel será poco viable en la medida que no se cuente con instrumentos que aten la formulación de planes específicos en el marco de cada estrategia (por ejemplo, a escala regional o local) con los criterios de asignación de gasto e inversión desde los sistemas administrativos nacionales (e. g. SNIP).

Finalmente, si bien constituyen la herencia de un proceso descentralizador inacabado, ninguna de las estrategias revisadas aborda la asignación diferenciada de competencias entre niveles de gobierno que debe darse para el logro de los objetivos que plantean. Ello es grave, y amerita una discusión vinculada a qué nivel de gobierno tiene determinadas ventajas comparativas para la provisión de determinados bienes o servicios públicos, los requerimientos en términos de fortalecimiento de capacidades que será necesario desplegar en cada caso y la formulación de pilotos que validen los posibles espacios de articulación en el territorio.

De los capítulos anteriores podemos concluir que hay esfuerzos por mejorar la presencia de servicios estatales en los territorios rurales; sin embargo, en la mayoría de casos no sabemos aún qué resulta de ellos.

4. LA SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA

El presente capítulo analiza los cambios en la situación de la población rural en los últimos años en relación con cuatro temas⁸. El primero son los patrones —temporales y espaciales— de la pobreza en el contexto de más de una década de crecimiento económico. El segundo, que será muy importante para la tipología de espacios rurales que propondremos más adelante, el avance de los pobladores rurales en su acceso a distintos tipos de activos (familiares y públicos). El tercero, un acercamiento más preciso al análisis de los ingresos de los hogares rurales y sus componentes. Finalmente, un análisis actualizado de la evidencia disponible vinculada a la complementariedad de activos como estrategia de generación de ingresos en los espacios rurales.

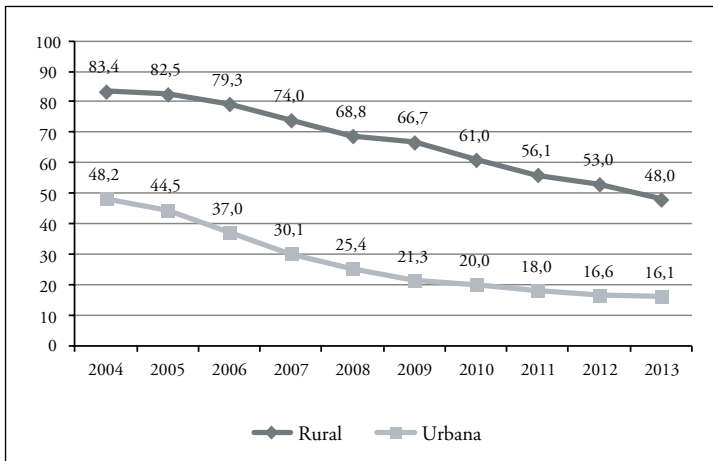
4.1. Tendencias recientes en la evolución de la pobreza: reversión urbano-rural

Durante la última década, la combinación de niveles sostenidos de crecimiento económico y la consiguiente dinamización de mercados locales por medio de inversiones públicas y privadas ha generado una tendencia decreciente en las tasas de pobreza. Si bien en la primera mitad del periodo se observan contrastes importantes en la reducción relativa de las tasas de pobreza entre ámbitos geográficos (59% en el urbano, 27% en el rural), así como en las elasticidades pobreza-crecimiento asociadas, a partir de 2009 se identifica una reversión moderada de esta dinámica en favor del segmento rural (con

8 Empleamos en esta sección la definición de “rural” que utiliza la ENAHO, es decir, centros poblados con 400 viviendas (o 2000 personas) o menos.

una caída de cuatro puntos porcentuales mayor a la del segmento urbano), lo que da pie a la discusión alrededor de los nuevos elementos que estarían determinando las distintas capacidades de respuesta de los hogares de ambos segmentos para aprovechar las ventajas que promueve el crecimiento.

Gráfico 3
Evolución de la incidencia de pobreza monetaria,
según ámbitos geográficos (2004-2013) (%)



Fuente: ENAHO-INEI.

Elaboración propia.

Un primer elemento del periodo analizado es la tendencia global propobre del crecimiento: mientras que el ingreso per cápita nacional creció en 5%, dicho crecimiento fue de 6,4% para los primeros dos quintiles de ingresos (Banco Mundial 2014). En paralelo, se produjo una reducción de la pobreza extrema en 10 puntos porcentuales, pasando de 16,4% a 6%, donde las transferencias públicas parecen haber jugado un rol importante. Asimismo, pese a permanecer en niveles elevados, la desigualdad estimada por medio del coeficiente de Gini muestra una tendencia decreciente, pasando de 0,49 en 2004 a 0,44 en 2013 (Banco Mundial 2014). Sin embargo, la caída de este indicador muestra un contraste de 4 puntos porcentuales a favor del ámbito urbano, aunque 2013 es el primer año en que el Gini cae en el área rural desde 2010; ello aun considerando para

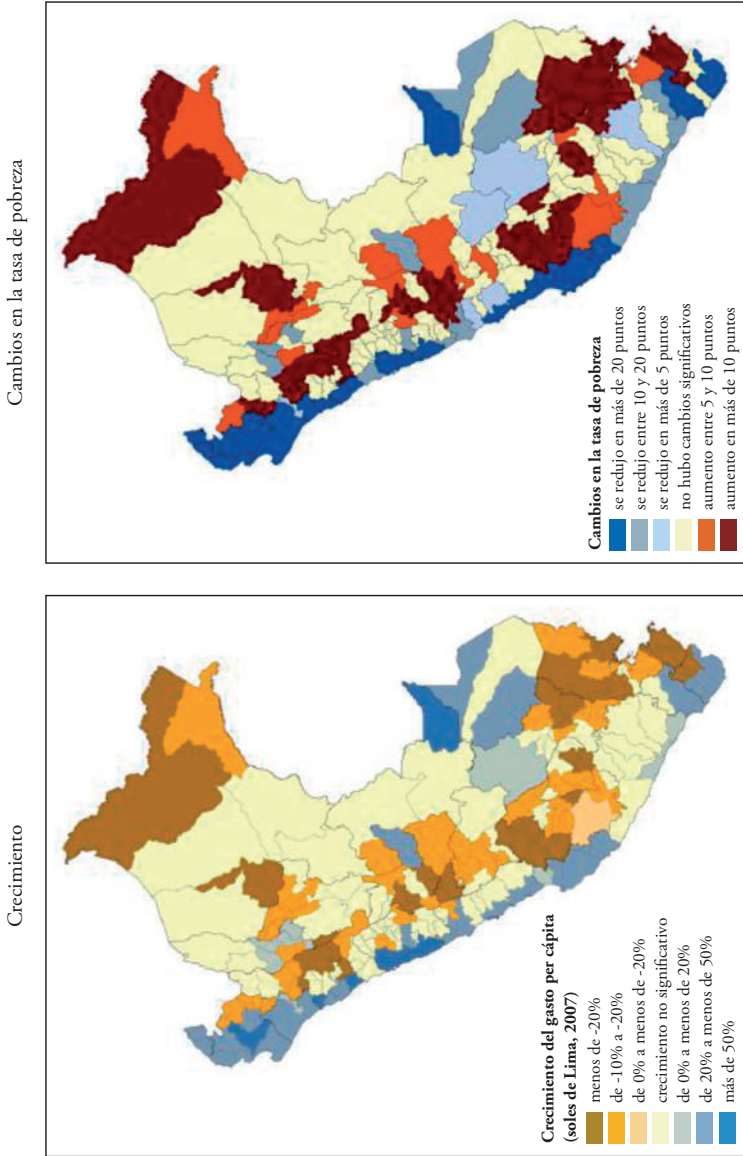
la estimación las diferencias en el gasto privado vía encuestas y cuentas nacionales (Escobal y Ponce 2012, Banco Mundial 2014).

Si bien a la fecha son escasos los estudios que han tratado los determinantes de la pobreza rural durante la segunda mitad de este periodo, el cambio en las dinámicas de reducción de las tasas de pobreza urbanas y rurales a partir de 2009 sugiere que de alguna manera se ha hecho más complicado reducir los segmentos restantes de pobreza urbana (aquellos con mayores carencias dentro del grupo), mientras que en el ámbito rural la dinamización local producto de inversiones públicas y privadas crecientes o mejor focalizadas pueden estar empezando a desplegarse y a generar impactos de mayor rendimiento.

En términos de la evolución de la incidencia de la pobreza, existe un fuerte componente territorial tanto a nivel de grandes ámbitos geográficos (urbanos y rurales) como a un mayor nivel de desagregación (provincias). En este último caso, como muestra el gráfico 4, considerando los periodos intercensales 1981-1993-2007, observamos una marcada dinámica de crecimiento propobre en la costa, en paralelo a un mayor empobrecimiento de la sierra, tanto urbana como rural (Escobal y Ponce, 2012).

En esa línea, Fort (2014) evalúa el impacto de la inversión pública rural (IPR) sobre la pobreza en este ámbito a partir de información departamental (2004-2012), considerando sus efectos directos e indirectos sobre la productividad, los ingresos y el nivel de precios. Mediante la aplicación de un modelo de ecuaciones simultaneas, el autor encuentra que mejoras en la productividad agrícola como producto de la inversión pública en riego, caminos y telecomunicaciones tienen un efecto significativo sobre la pobreza rural. Los canales de impacto vía ingresos y composición de la ocupación rural, por su parte, muestran que en ambos casos tanto el fortalecimiento del capital humano como las inversiones orientadas a aspectos de conectividad y acceso a mercados son relevantes. La magnitud y dirección de los efectos estimados ponen de manifiesto el grado de complementariedad entre inversiones de naturaleza productiva y de alivio directo a la pobreza en la medida en que ambas afectan la pobreza rural mediante distintos mecanismos y en diferentes horizontes temporales (Cuadro 1).

Gráfico 4 Crecimiento y pobreza monetaria (1981-2007)



Fuente: Escobal y Ponce 2012, sobre la base de los censos de 1981, 1993, 2007; ENNIV 1985, 1994; ENAHO 2007.

Cuadro 1
Efectos marginales de la IPR sobre la pobreza rural
y productividad agrícola

Tipo de inversión	Elasticidades				Pob. que supera condic. de pobre (por cada mill. S/. de inversión)		
	Pobreza		VAB_ag/ ¹				
Apoyo social	-0,046	* (1)	-	-	74	*	(1)
Caminos rurales	-0,030	*** (2)	0,357	*** (1)	67	***	(2)
Educación	-0,013	(3)	0,011	(5)	59		(3)
Apoyo al productor	-0,009	(4)	0,144	** (2)	54		(4)
Riego	-0,008	** (5)	0,135	*** (3)	52	**	(5)
Telecomunicaciones	-0,008	* (6)	0,020	* (4)	20	*	(6)
Saneamiento	0,001	a	-	-	-	a	
Electrificación	0,003	a	-	-	-	a	

Nota: Los números entre paréntesis representan el orden del impacto sobre la variable correspondiente.

*** Significancia al 1%, ** 5% y * 10%. 1/ Valor agregado bruto agrícola, variable aproximada de productividad.

a/ Signo no esperado.

Asimismo, Fort y Paredes (2015) evalúan la efectividad de la participación y eficiencia de los actores subnacionales en las inversiones rurales y su impacto sobre la pobreza en este ámbito. En términos generales, sus resultados muestran que la descentralización de los recursos de la IPR tiene un efecto significativo sobre la reducción de la pobreza, pero que este depende fuertemente del sector analizado. Así, en los casos en los que esta significancia existe —como caminos y programas de apoyo al productor—, encuentran que dicho efecto parece sustentarse en posibles mejoras en el diseño y focalización de intervenciones desde los niveles subnacionales de gobierno, y no necesariamente en ganancias de eficiencia en la ejecución de los recursos de inversión rural disponibles.

4.2. Brechas en la provisión de activos entre hogares urbanos y rurales

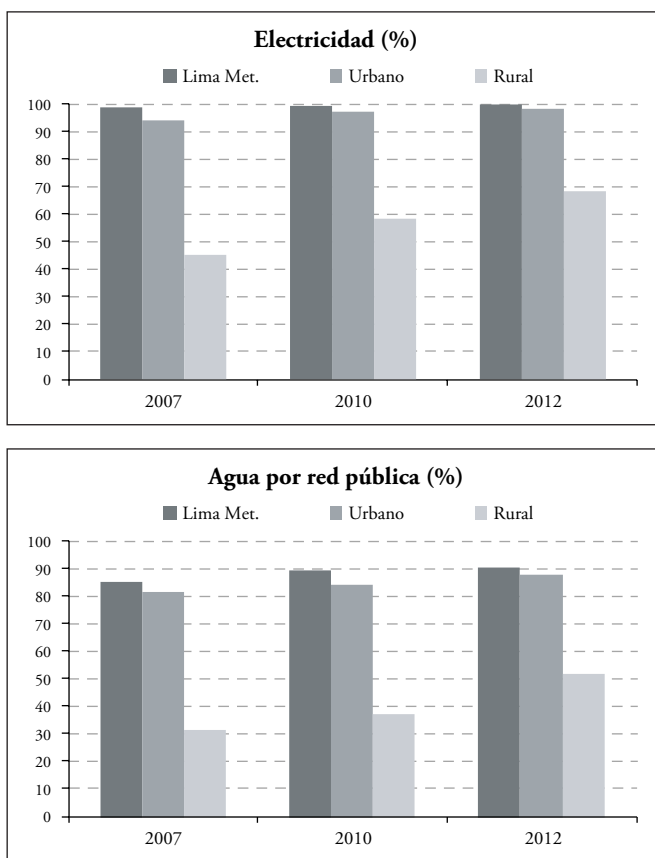
Para facilitar el análisis de la evolución de los servicios y activos, los hemos dividido en cuatro grupos: (i) servicios básicos, (ii) activos agropecuarios

privados, (iii) activos públicos no agropecuarios y (iv) activos públicos agropecuarios.

a) Servicios básicos

La evolución del acceso a servicios básicos fue calculada con la ENAHO de los años 2007, 2010 y 2012.

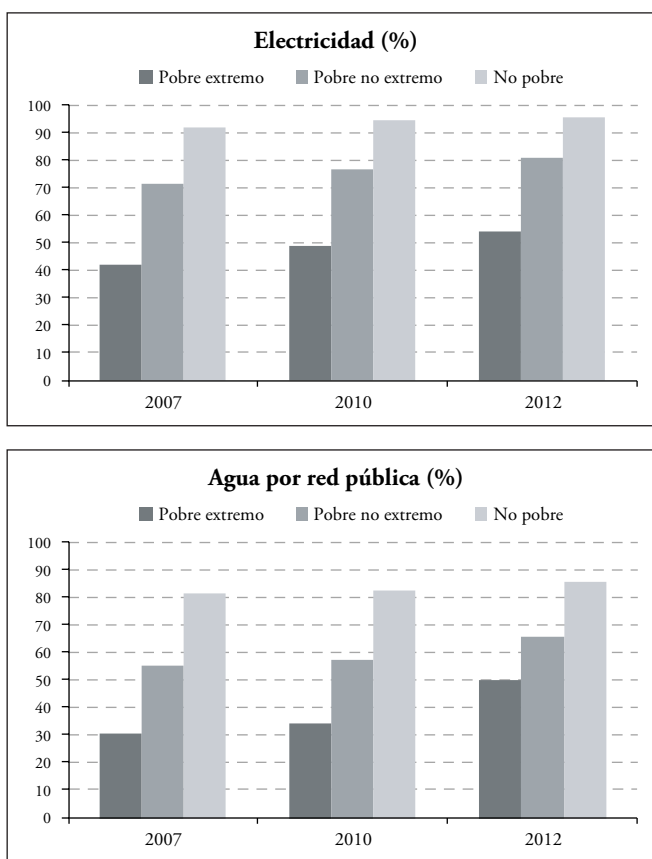
Gráfico 5
Coberturas de electricidad y agua, según lugar de residencia



Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

Los dos primeros servicios que se analizaron fueron el acceso a electricidad dentro del hogar y el abastecimiento de agua potable. Como era de esperarse, existen diferencias en el acceso entre el grupo de Lima Metropolitana y el sector urbano versus el grupo del sector rural. Sin embargo, este último presenta el mayor crecimiento. Si bien este avance en la cobertura es positivo, el análisis de la calidad del servicio de agua (cloración) muestra aún niveles muy precarios (alrededor del 1% de hogares en zonas rurales según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2012, realizada por el INEI).

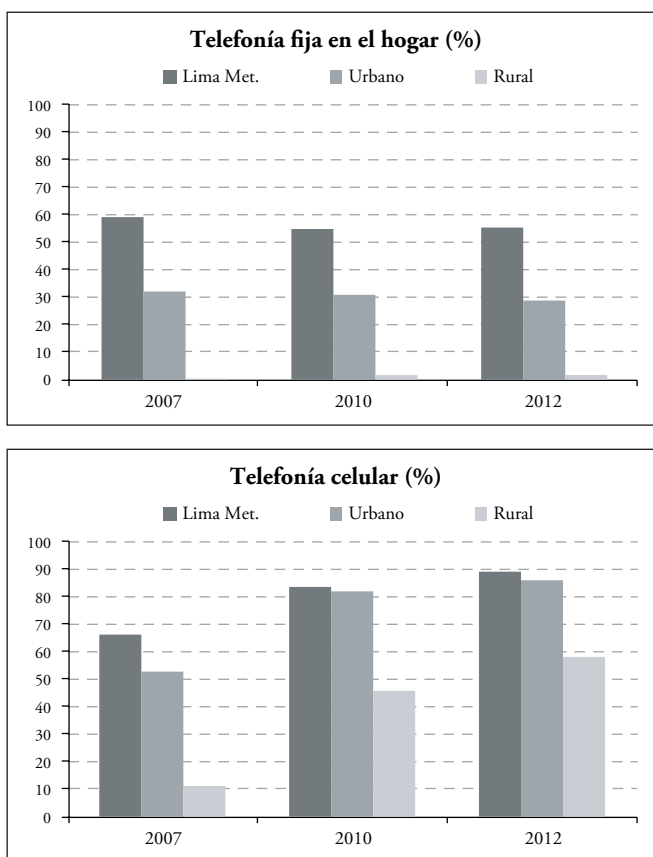
Gráfico 6
Coberturas de electricidad y agua, según condición de pobreza



Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

Al analizar el acceso a estos dos servicios por parte de la población no pobre, pobre no extrema y pobre extrema, se puede notar que si bien existen grandes diferencias, el hecho de que los hogares no pobres ya tengan una alta provisión de estos activos y que los hogares pobres estén aumentando su acceso ha generado una reducción en la brecha existente en 2007.

Gráfico 7
Cobertura de telefonía fija y celular, según lugar de residencia

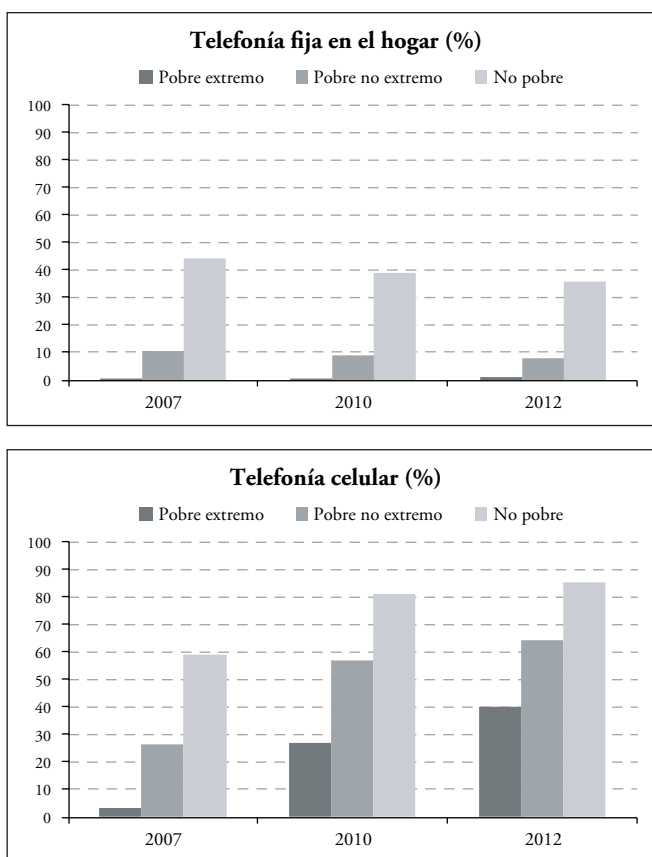


Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

El acceso a las telecomunicaciones es vital para el incremento de los ingresos, como se verá más adelante. En esta dimensión no ha habido un

mayor incremento en ninguna región en cuanto a la telefonía fija; sin embargo, la telefonía celular ha aumentado considerablemente, sobre todo en el sector rural: actualmente, más del 60% de hogares rurales cuenta con un teléfono celular. Como señala Webb (2013), el proceso de abaratamiento y facilitación del acceso al teléfono celular ha sido tan extremo que 30% de las familias rurales catalogadas por el INEI como hogares en extrema pobreza habían adquirido un celular en 2011.

Gráfico 8
Cobertura de telefonía fija y celular, según condición de pobreza



Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

Si bien existe una diferencia abismal en el acceso a teléfono fijo, como se puede apreciar en los gráficos, la mayoría de hogares utilizan los celulares como medio de comunicación. Como ya se mencionó, el aumento de la cobertura móvil ha permitido un aumento en la cantidad de hogares donde algún miembro del hogar cuenta con un celular, y en esta dimensión se puede ver que la brecha también se ha reducido entre los hogares no pobres, pobres no extremos y pobres extremos.

b) Activos agropecuarios privados

Para los activos agropecuarios, hemos tomado en cuenta todos los hogares que han respondido el módulo agropecuario de la ENAHO. Las variables que se han tomado en cuenta son: el porcentaje de hogares con al menos una parcela bajo riego, el porcentaje de hogares con al menos una parcela con título registrado, la extensión de la tierra agropecuaria (en hectáreas) y el valor del stock pecuario (en nuevos soles).

Cuadro 2
Activos agropecuarios privados, según lugar de residencia

	Lima Metropolitana			Urbano			Rural		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012	2007	2010	2012
Riego (%)	0,38	0,22	0,22	5,00	5,19	4,30	30,07	31,65	30,80
Título registrado (%)	0,14	0,13	0,13	2,64	2,58	1,86	11,70	12,32	10,34
Extensión agropecuaria (ha)	0,01	0,00	0,01	0,53	0,36	0,39	3,85	4,31	3,49
Valor stock pecuario (S/.)	35,9	37,1	21,5	240,6	252,8	376,5	1828,7	2764,4	2707,7

Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, no ha habido grandes cambios en el acceso a activos privados en ninguno de los tres grupos. Esto se debe a que la extensión y el valor del stock pecuario son variables estructurales, mientras que el acceso a riego requiere de infraestructura y la titulación de tierras es un proceso lento ante la ausencia de grandes campañas, las cuales no se han presentado en este periodo.

Cuadro 3
Activos agropecuarios privados, según condición de pobreza

	Hogares no pobres			Hogares pobres			Hogares pobres extremos		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012	2007	2010	2012
Riego	0,49	0,47	0,46	0,40	0,42	0,40	0,36	0,39	0,37
Título registrado	0,24	0,21	0,16	0,15	0,15	0,13	0,11	0,12	0,12
Extensión Agropecuaria (ha)	7,2	6,8	4,9	4,3	4,6	4,5	4,0	4,3	4,6
Valor stock pecuario (S/.)	3232	4101	4178	2165	3435	3297	2031	2749	3136

Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

El cuadro 3 muestra que no existen muchas diferencias en el ámbito de activos agropecuarios privados entre los hogares pobres no extremos y los hogares pobres extremos; sin embargo, sí hay diferencias entre los hogares no pobres y los demás, sobre todo en el valor del stock pecuario, donde en promedio hay 1000 nuevos soles de diferencia entre los hogares pobres y no pobres y en la extensión agropecuaria, aunque esta última ha ido disminuyendo en los hogares no pobres.

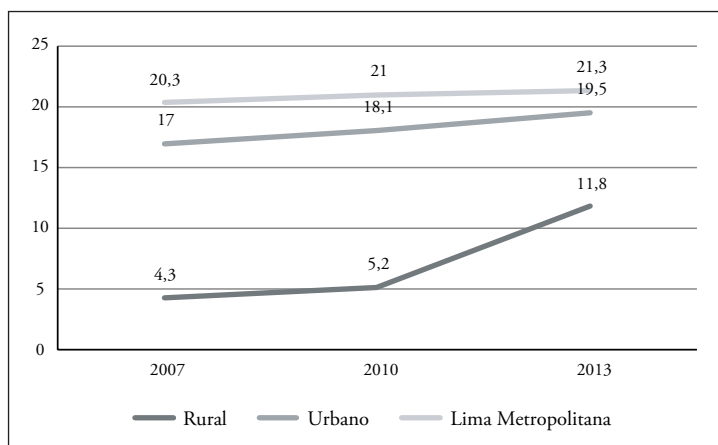
c) Activos públicos no agropecuarios

Para estimar la presencia de los activos públicos no agropecuarios, se han usado dos fuentes: los mapas de las vías nacionales, departamentales y vecinales para la densidad vial, y el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) para calcular la presencia de servicios de telecomunicaciones. Debido al nivel de agregación de la información, estos dos activos fueron calculados a escala distrital para los años 2007, 2010 y 2013.

A diferencia de los activos privados, al examinar la tenencia de activos públicos no se analiza un hogar, sino un territorio, por lo que para hacer el cálculo entre urbanos y rurales se ha dividido a los distritos de acuerdo a si la población era mayoritariamente urbana o rural. Para la comparación entre pobres y no pobres, se ha clasificado a los distritos de acuerdo a la media de los ingresos de sus hogares y se han agrupado en el quintil I-II (más pobres),

quintil III y quintil IV-V (menos pobres)⁹. Esta agrupación de distritos también se usará al analizar la tenencia de activos públicos agropecuarios.

Gráfico 9
Densidad vial del distrito, según lugar de residencia



Fuente: MTC. Elaboración propia.

El gráfico anterior muestra cómo ha cambiado la densidad vial en las distintas áreas entre los años 2007 y 2013. Este indicador ha sido calculado como la suma de la longitud de las vías nacionales, departamentales y vecinales que pasan por el distrito entre el área del distrito, multiplicado por 1000¹⁰. En el caso de la densidad vial, se puede observar que sí existe un crecimiento importante en el sector rural debido, en parte, al trabajo de Provías Descentralizado y Provías Rural (MTC), así como en las obras viales del Fondo Nacional para la Inclusión Económica (FONIE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

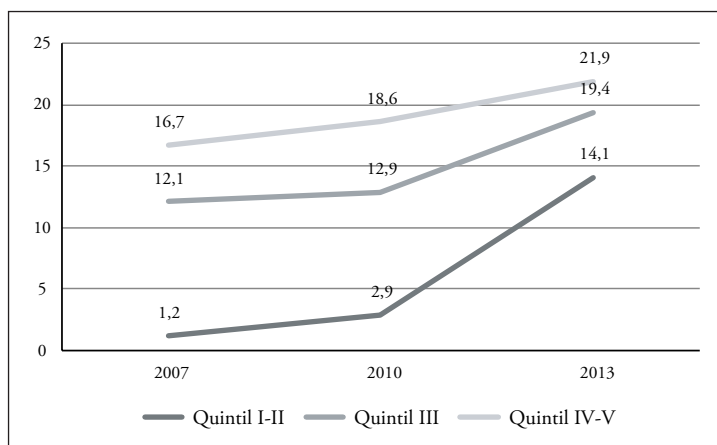
Al analizar la densidad vial de acuerdo a los quintiles de ingreso de los distritos, se puede observar que el comportamiento es bastante similar al caso de Lima Metropolitana, rural y urbana, es decir, una fuerte tendencia

⁹ El cálculo del ingreso medio a nivel distrital se basa en estimados propios que escalan los resultados de ingresos de la ENAHO con información del Censo de población y vivienda 2007.

¹⁰ El valor se multiplica por 1000 para facilitar su representación gráfica.

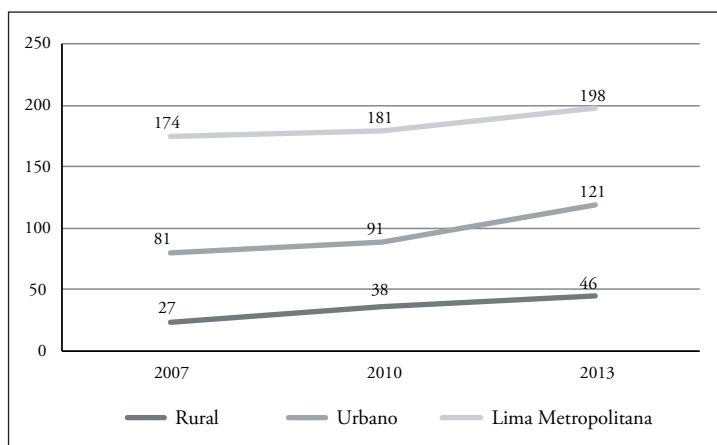
hacia un cierre de la brecha debido a un lento aumento en los distritos del quintil IV-V y un fuerte aumento en los quintiles I-II.

Gráfico 10
Densidad vial del distrito por quintiles



Fuente: MTC. Elaboración propia.

Gráfico 11
Cobertura de servicios de telecomunicaciones, según lugar de residencia



Fuente: MTC, RENAMU. Elaboración propia.

En el caso del acceso a servicios de telecomunicación (antenas, cabinas públicas, oficinas de correo, centros de comunicación, etc.), se puede observar que existe una gran brecha entre Lima Metropolitana y el área urbana, y entre esta y el área rural. El análisis por quintiles de ingreso confirma la tendencia hacia el cierre de la brecha inicial de los distritos de mayor pobreza debido al importante incremento en el acceso a estos servicios en los últimos años.

Considerando el caso de caminos y telecomunicaciones, un estudio reciente de Webb (2013) identifica principalmente en la repentina transformación y mejora de la plataforma comunicativa iniciada durante los años noventa al motor del denominado “despegue rural”, por medio de la generación de economías de aglomeración (beneficios económicos que surgen debido a la proximidad física de personas, empresas o unidades territoriales: vínculos entre proveedores de bienes intermedios y finales, interacciones en el mercado laboral y externalidades positivas de información). El autor señala que, en el caso de los caminos, la expansión del gasto en infraestructura vial recibe un impulso importante con la descentralización a partir de 2001 y con la bonanza fiscal de esa década. En esa medida, el presupuesto para la construcción, mejoramiento y rehabilitación de caminos de Provías Nacional se multiplicó por seis entre 2001 y 2010, incluyendo redes viales departamentales y vecinales, lo cual impactó tanto en el stock como en la calidad de los caminos existentes (ahorros de tiempo de viaje). Así, el ritmo de expansión de la red vial (kilómetros por año) se triplicó a partir de 1995, aumentando de 1058 kilómetros al año entre 1940 y 1995 a 3025 kilómetros entre 1995 y 2011. En el caso de las telecomunicaciones, se encuentra que, entre 2008 y 2012, la telefonía se ha integrado a la vida de casi la mitad de los hogares rurales y el número de líneas telefónicas en el país, fijas y móviles, se ha multiplicado de 3 por cada 100 pobladores en 1992 a 118 en 2011 (Webb, 2013).

d) Activos públicos agropecuarios

Los activos públicos agropecuarios fueron calculados utilizando el IV Censo agropecuario, por lo que solamente se tiene el valor de la variable en 2012 y no una serie de datos como en los casos anteriores. Estos cálculos solo se realizaron por niveles de pobreza distrital¹¹.

Cuadro 4
Activos públicos agropecuarios por quintiles de ingreso (2012)

	Quintil IV-V	Quintil III	Quintil I-II
Densidad de títulos	54,46%	53,89%	41,11%
Densidad de riego	47,25%	44,21%	41,91%
Recibe capacitaciones	16,33%	12,01%	8,01%
Recibe asistencia técnica	11,32%	10,21%	4,44%
Pertenece a organizaciones	19,23%	11,55%	6,02%

Fuente: CENAGRO (2012). Elaboración propia.

En cuanto a la tenencia de activos públicos agropecuarios de acuerdo a los quintiles de ingresos, se puede observar que los quintiles IV-V, los de mayor ingreso, acceden a mayores activos públicos agropecuarios; esta diferencia es más marcada en la pertenencia a organizaciones productivas agropecuarias (productivas porque se excluyen a las de riego para el cálculo) y en el acceso a asistencia técnica.

4.3. Brechas persistentes entre categorías de ingresos urbanos y rurales

Interesa analizar también cuál ha sido la evolución y tendencia de los ingresos rurales en comparación con los ingresos de Lima Metropolitana y del resto del sector urbano durante este periodo. Para ello utilizamos el ingreso per cápita deflactado espacialmente usando la línea de pobreza de

¹¹ Cálculo basado en estimados propios que escalan los resultados de ingresos de la ENAHO con información del Censo de población y vivienda 2007.

Lima y temporalmente empleando el IPC de 2007. Es importante destacar que los resultados presentados utilizan todos los ingresos registrados en el módulo Sumaria de la ENAHO (monetarios y no monetarios), agrupados en cuatro categorías: (i) ingresos por actividad dependiente, (ii) ingresos por actividad independiente, (iii) ingresos por transferencias públicas y (iv) otros ingresos. Todos ellos suman el ingreso total.

El cuadro 5 muestra la composición porcentual de los ingresos para tres años en las tres áreas.

Cuadro 5
Composición de los ingresos según área de residencia (%)

	Lima Metropolitana			Urbano			Rural		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012	2007	2010	2012
Ingreso dependiente	35,96	39,55	39,00	39,92	36,02	35,90	30,25	29,18	29,99
Ingreso independiente	22,19	18,87	20,78	22,81	25,83	26,88	37,06	40,63	38,61
Ingreso por transferencias	7,98	10,24	6,87	6,77	6,88	6,93	6,30	4,94	5,93
Otros ingresos	36,18	31,34	33,36	30,51	31,28	30,29	26,40	25,25	25,46

Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

El cuadro muestra el mayor peso que tienen los ingresos dependientes o asalariados para los hogares en zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales pesa más el ingreso independiente mayormente asociado a la actividad agropecuaria por cuenta propia. Mientras la composición en el área rural es relativamente constante, en el área urbana no metropolitana se observa una ligera caída del primero en beneficio del segundo a través de los últimos años. La composición de los ingresos por niveles de pobreza se observa en el cuadro siguiente.

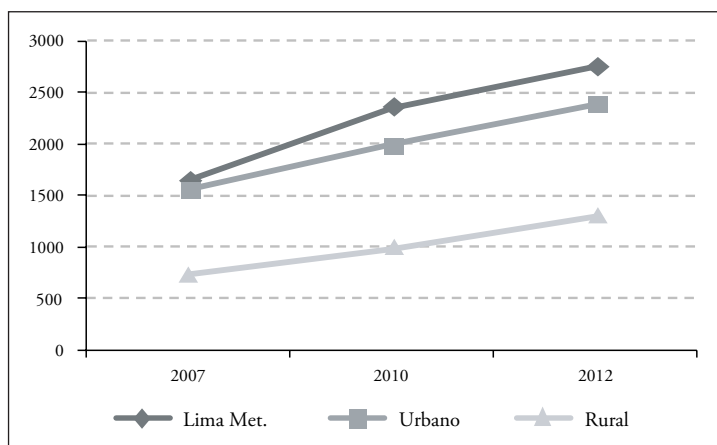
Cuadro 6
Composición de los ingresos según niveles de pobreza (%)

	Pobres extremos			Pobres no extremos			No pobres		
	2007	2010	2012	2007	2010	2012	2007	2010	2012
Ingreso dependiente	14,46	12,97	14,71	28,93	27,07	26,24	36,73	36,37	36,01
Ingreso independiente	53,01	54,36	51,40	41,85	42,72	41,57	23,84	25,75	27,03
Ingreso por transferencias	7,90	7,45	7,80	3,54	3,18	4,03	4,62	3,54	3,18
Otros ingresos	24,63	25,22	26,09	25,68	27,04	28,17	34,81	34,34	33,79

Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

El cuadro permite observar que a mayores ingresos se reduce el peso de los ingresos independientes a favor del dependiente. Los ingresos por transferencias públicas son casi el doble para los pobres extremos en relación con el resto, sin mayor diferencia entre pobres y no pobres. Los gráficos siguientes permiten apreciar la evolución de cada uno de los grupos de ingresos para las áreas urbana, rural y Lima Metropolitana.

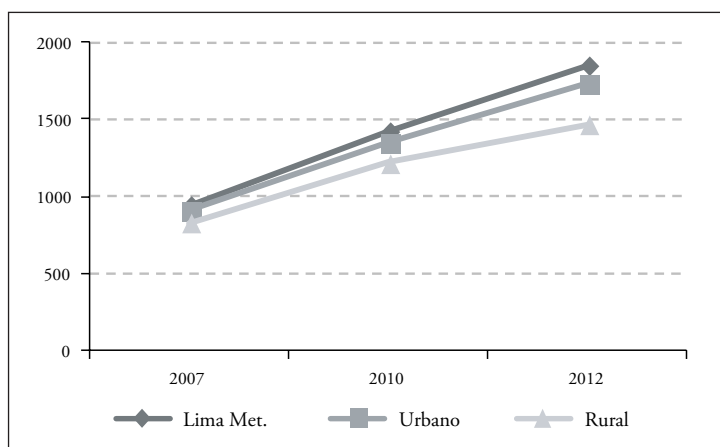
Gráfico 12
Evolución del ingreso dependiente (S/.)



Fuente: ENAHO. Elaboración propia.

Como se observa, existe una tendencia creciente en los ingresos dependientes en los tres ámbitos. Esta tendencia, sin embargo, ha sido bastante similar, por lo que no se han podido cerrar las brechas iniciales: el ingreso dependiente del sector rural representa aproximadamente la mitad del ingreso en Lima Metropolitana y el sector urbano.

Gráfico 13
Evolución del ingreso independiente (S/.)



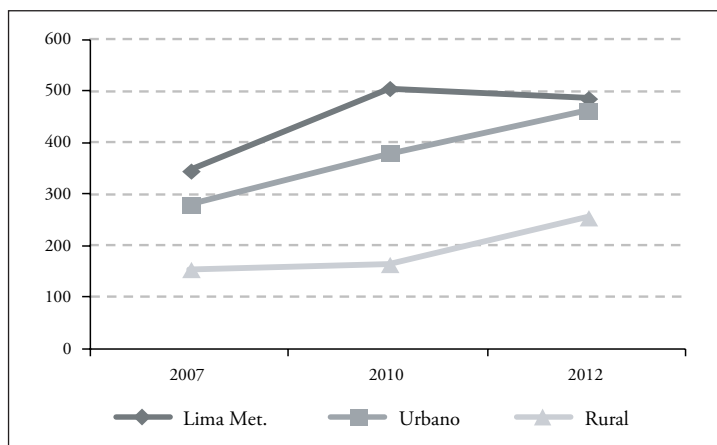
Fuente: ENAHO. Elaboración propia.

La misma tendencia creciente se observa en el ingreso independiente. En este caso, las diferencias entre Lima Metropolitana y el sector urbano se encuentran dentro del error estadístico y el sector rural no está tan por debajo de los dos primeros, en gran parte debido al valor que tiene la actividad agropecuaria en el sector rural.

En cuanto al ingreso por transferencias públicas, se puede observar que en los últimos tres años se ha comenzado a cerrar la brecha en esta categoría: el mayor crecimiento en el área rural en el último periodo y su estancamiento en Lima Metropolitana estarían evidenciando un sesgo pro-rural en estas transferencias. Cabe recalcar, sin embargo, que el valor de los ingresos por trasferencias es bastante bajo en comparación con las anteriores categorías (en 2012, el valor promedio fue de 398 nuevos soles

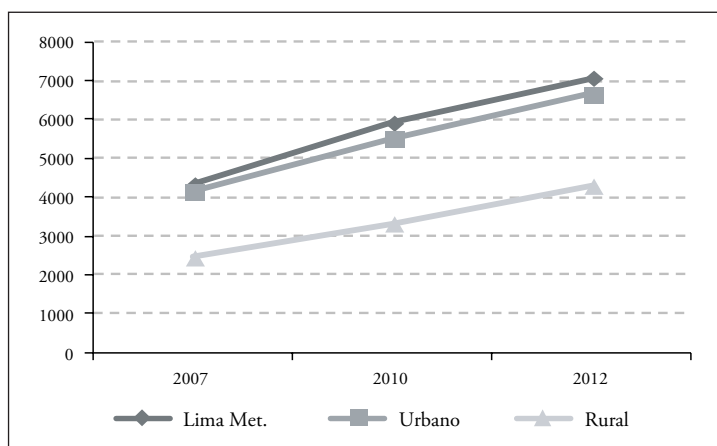
per cápita anual, mientras que el valor promedio del ingreso por actividad dependiente fue de 2286 nuevos soles per cápita anual).

Gráfico 14
Evolución del ingreso por transferencias públicas



Fuente: ENAHO. Elaboración propia.

Gráfico 15
Evolución del ingreso total



Fuente: ENAHO. Elaboración propia.

Finalmente, en cuanto al ingreso total, existe una pequeña diferencia entre el ingreso de Lima Metropolitana y el del sector urbano, pero esta se encuentra dentro del error estadístico. Sin embargo, la diferencia con el sector rural sí es bastante marcada, y, como se observa en el gráfico, en este periodo de seis años no se ha podido reducir la brecha existente en 2007.

4.4. La interacción entre activos e ingresos rurales

La evolución del sector rural en estos años ha venido precedida por un intenso debate en la comunidad académica sobre los determinantes del éxito de los enfoques y estrategias de desarrollo en espacios rurales. En particular, diversos estudios señalan la importancia de la complementariedad de la dotación de bienes públicos y privados para potenciar el incremento de los ingresos de los hogares.

Escobal y Torero (2004), por ejemplo, cuantifican el impacto sobre los hogares rurales de tener acceso a distintos tipos de infraestructura pública, tanto en lo que respecta a mayores ingresos como a modificaciones en su composición (sobre la base de la información de la ENAHO). Sus resultados muestran que la combinación del incremento de horas trabajadas en el hogar, los cambios en los niveles de participación entre las distintas actividades generadoras de ingreso y los cambios en las horas trabajadas en cada tipo de actividad generan, en conjunto, un incremento en el ingreso del hogar al acceder a los distintos tipos de infraestructura rural. Así, al analizar las diferencias del ingreso mensual per cápita de los hogares con acceso a infraestructura respecto de hogares sin ningún tipo de activo, el tener uno o más activos públicos tiene un impacto positivo y significativo sobre el ingreso per cápita. Este impacto se incrementa a medida que el número de activos públicos crece, llegando hasta un promedio de 180 nuevos soles más de ingreso por mes en el caso de tres o más activos.

Los autores encuentran que el acceso a energía eléctrica, por ejemplo, permite a un hogar incrementar el tiempo de trabajo en determinada actividad

no salarial no agrícola, como la artesanía o la pequeña manufactura. En tal sentido, el estudio muestra cómo, a medida que los hogares rurales cuentan con mayor acceso a infraestructura pública, su dedicación a actividades no agrícolas se incrementa sustancialmente. Un hogar con tres o más tipos de infraestructura (por ejemplo, electricidad, teléfono y desagüe) va a trabajar alrededor de diez horas más a la semana y, además, va a dedicarle aproximadamente 30% más de su tiempo a actividades no agrícolas (20% más a actividades salariales no agrícolas y 10% más a actividades no salariales agrícolas). La recomposición a favor de estos sectores ocurre en desmedro de la actividad agrícola independiente, cuya rentabilidad relativa es menor a la de los otros sectores una vez que la infraestructura está disponible.

En el ingreso total, las complementariedades entre los distintos tipos de infraestructura también son importantes. Así, por ejemplo, el impacto de tener electricidad y agua —que equivale a un incremento de 16% de los ingresos respecto de quienes no cuentan con ellas— es mayor que la suma de los impactos individuales, que no superan el 9%. Algo similar ocurre cuando se combinan agua y teléfono, así como electricidad y teléfono o, por último, agua, electricidad y teléfono, donde el incremento es de 20% frente a menos de 5% que resultaría de agregar los impactos individuales. Esto significa que los efectos sobre los ingresos rurales son mayores cuando la intervención pública para dotar al sector rural de infraestructura básica es coordinada. Es interesante notar, además, que los impactos mencionados son mayores cuando se añade a la complementariedad de la infraestructura de agua, electricidad y teléfono el efecto de acceder a caminos carrozables y, mejor aún, pavimentados.

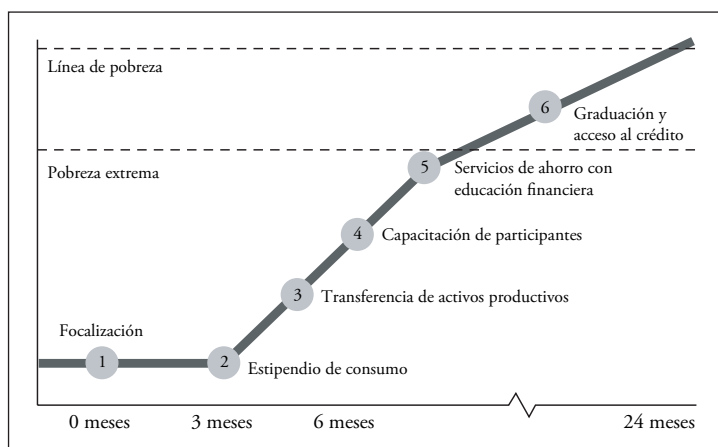
Esta idea de complementariedad de activos para la generación de ingresos constituye la base para la formulación de modelos de atención a la pobreza que ofrecen distintas combinaciones de activos a distintos grupos de hogares en función de sus necesidades particulares y plantean una secuencia de graduación a medida que estas carencias se van superando.

Este es el caso del programa Challenging the Frontiers of Poverty Reduction-Targeting the Ultra Poor (CFPR-TUP), principal referente

internacional de este tipo de modelos y producto de un proceso de aprendizaje en la implementación de estos esquemas desde inicios de los años ochenta por la ONG BRAC. La provisión de activos y servicios de parte del programa se realiza de manera secuencial. El paquete combina la provisión de un activo productivo y acompañamiento para emprendimientos individuales, así como brinda ayuda alimentaria (transferencia monetaria o provisión de alimentos) para evitar que los hogares vendan el activo en caso de emergencia, apoyo y educación en temas de salud y manejo de ahorros/microcréditos, así como el fortalecimiento de la autoestima y del empoderamiento (Ahmed, Rabbani, Sulaiman y Das 2009).

Otro caso es el proyecto Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)-Ford Foundation Graduation Program, que replica el modelo de CFPR-TUP, cuenta con acompañamiento del BRAC y se implementa también secuencialmente, tal como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 16
Modelo secuencial de graduación de pobreza CGAP



Fuente: IPA Perú (2011).

El programa busca que después de 18 a 36 meses de iniciado el proyecto los hogares hayan salido de la pobreza definitivamente. En CGAP se focaliza según zonas de alta pobreza, y por medio de un proceso de jerarquización

participativa de riqueza acompañado de encuestas de hogares el modelo se focaliza en los hogares más pobres y que además tengan miembros menores de 18 años, jefe de hogar o esposa con menos de 60 años, y en los cuales el jefe de hogar no permanezca más de seis meses fuera de la comunidad. El modelo excluye a los no pobres.

En este mismo proyecto, la determinación de qué set de activos productivos transferir se determina en función de un diagnóstico de cada zona donde se evalúan los recursos disponibles (de los hogares y el entorno) y las potenciales iniciativas que podrían funcionar en cada zona. Según eso, se determina un set de agronegocios. En CGAP se coordina con las comunidades la focalización del programa y además se realizan talleres grupales de asistencia técnica en ciertos rubros. Sin embargo, este esquema no involucra a las autoridades locales de una manera explícita.

Numerosos estudios han encontrado efectos significativos del modelo de graduación de pobreza sobre el bienestar de los hogares participantes; entre los más recientes: Krishna, Poghosyan y Das (2012); Bandiera et ál. (2013); Emran, Robano y Smith (2014), y Banerjee et ál. (2015).

Contamos en consecuencia con evidencia que enfatiza la importancia de la complementariedad de activos a nivel de hogares para la generación de ingresos y la de una estructura secuencial de atención a los hogares más pobres para obtener mejores impactos. Se trata entonces de dos elementos que parece necesario incorporar en la formulación de cualquier estrategia para el desarrollo de los espacios rurales, con la salvedad de que en este caso tanto las dotaciones de activos como las unidades de graduación deberán analizarse a nivel de agregados territoriales.

Con el fin de corroborar la importancia de ambos elementos en el ámbito rural del Perú con información más reciente, en particular en relación con el impacto del acceso a distintas combinaciones de activos sobre los niveles de ingreso, hemos realizado una regresión entre el ingreso per cápita y un conjunto de activos que poseen los hogares rurales. Esta se hizo tomando en cuenta las combinaciones entre los índices de electricidad, agua, telecomunicaciones (electricidad y agua son índices que van entre

0 y 1 de acuerdo al tipo de cobertura, mientras que telecomunicaciones es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si hay cobertura celular y 0 si no la hay) y los demás activos. Para ello se consideró: la densidad vial del distrito, los activos públicos agropecuarios y los activos privados agropecuarios. En este último caso, el índice también se estandarizó entre 0 y 1, y se generó una variable dicotómica que tomaba el valor de 0 si el índice estaba por debajo de la media y 1 si se encontraba por encima.

Para calcular la relación entre los ingresos y activos se utilizó una regresión lineal simple de la siguiente forma:

$$Y = \alpha * \beta * CaractHH + x_1 * i_{agua} * i_{elec} + x_1 + i_{agua} * i_{cobertura} + \phi * i_{activos} + \gamma * i_{agua} * i_{elec} * i_{activos} + \varepsilon * i_{agua} * i_{cobertura} * i_{activos} + \sigma * i_{elec} * i_{cobertura} * i_{activos} + \tau * i_{agua} * i_{elec} * i_{cobertura} * i_{activos} + l_1 * dominio + l_2 * año + \mu$$

Donde,

Y	Ingreso total anual per cápita del hogar
<i>CaractHH</i>	Características del hogar (tamaño, género JH, educación JH, lengua materna JH)
i_{agua}	Índice de acceso a agua (estandarizado entre 0 y 1)
i_{elec}	Índice de acceso a electricidad (estandarizado entre 0 y 1)
$i_{cobertura}$	Dicotómica cobertura celular
$i_{activos}$	Índice de activos (densidad vial, activos públicos agropecuarios y activos privados agropecuarios)
<i>dominio</i>	Dicotómicas para dominios geográficos
<i>año</i>	Dicotómicas para año de encuesta (2007, 2010 y 2012)
μ	Término de error normalmente distribuido y sin correlación con variables independientes

El resultado de la estimación se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 7
Resultados de regresión sobre complementariedad
de activos y servicios

Variable	Estimador	Significancia
Características del HH		
Tamaño del hogar	-4723,01	***
Lengua materna del JH	1039,66	*
Años de educación del JH	242,89	**
JH mujer	334,10	*
Interacción de activos		
Acceso a agua * Acceso a electricidad	121,61	**
Acceso a agua * Cobertura celular	197,12	***
Acceso a electricidad * Cobertura celular	290,58	***
Índice de activos	145,63	**
Acceso a agua * Acceso a electricidad * Índice de activos	273,76	**
Acceso a agua * Cobertura celular * Índice de activos	419,15	**
Acceso a electricidad * Cobertura celular * Índice de activos	346,69	***
Todos los activos	376,84	**
Otros		
Costa centro	399,15	**
Costa sur	452,00	**
Sierra norte	20,21	*
Sierra centro	602,25	
Sierra sur	630,53	***
Selva	2570,47	***
Constante	282,27	***
Observaciones	15 519	
R2	0,18	

*Nota: *** Significancia al 1%, ** 5% y * 10%.*

Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

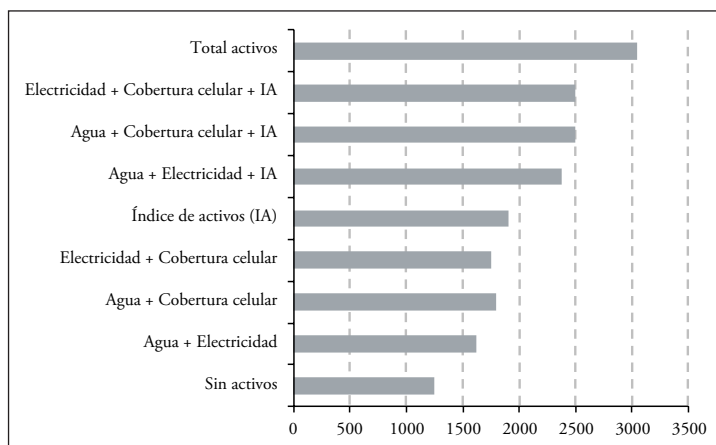
Con el fin de observar la relación diferenciada de distintas combinaciones de activos con los ingresos de los hogares, el cuadro y gráfico siguientes muestran simulaciones de ingresos esperados en función de los activos a los que podrían tener acceso los hogares. El objetivo es identificar inversiones complementarias con impactos crecientes sobre los niveles de ingreso.

Cuadro 8
Estimación de ingresos según acceso a activos

	Media (S/.)	% incremento
Sin activos	1287	0,00%
Acceso a agua * Acceso a electricidad	1735,2	34,83%
Acceso a agua * Cobertura celular	1836,1	42,67%
Acceso a electricidad * Cobertura celular	1821,1	41,50%
Índice de activos	1933,4	50,23%
Acceso a agua * Acceso a electricidad * Índice de activos	2376,3	84,64%
Acceso a agua * Cobertura celular * Índice de activos	2497,1	94,02%
Acceso a electricidad * Cobertura celular * Índice de activos	2491,1	93,56%
Todos los activos	3032,1	135,59%

Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

Gráfico 17
Acceso a activos e ingreso per cápita



Fuente: ENAHO 2007, 2010 y 2012. Elaboración propia.

El cuadro y el gráfico muestran que el incremento que se obtiene por aumentar los demás activos es similar para las tres combinaciones de activos básicos (acceso a agua, acceso a electricidad y cobertura celular). Los ingresos de los que disponen de todos los activos más que duplican a los “sin activos”. Este resultado va en línea con distintos estudios que

identifican a la complementariedad de activos como determinante clave de la generación de ingresos (Escobal y Torero 2004, Escobal 2005, Banerjee et ál. 2015). La alta asociación entre la disponibilidad de activos y, sobre todo, de combinaciones de activos en el ámbito rural sugiere una pista para emprender una tipología de hogares y centros poblados rurales que nos permita analizar la pertinencia y consistencia de inversión pública para el desarrollo rural¹².

12 Una simulación semejante realizada para los hogares urbanos muestra que la diferencia de ingresos entre los que no tienen activos y los que tienen todos los activos es de 51,20%.

5. LAS INTERVENCIONES DEL ESTADO EN EL ESPACIO RURAL: ¿HAY ESTRATEGIAS EN MARCHA?

Con el fin de representar presupuestalmente las innovaciones de política asociadas a la ENDER, tomamos como fuente la base de programas presupuestales (PP) del MEF. La elección de esta se debió principalmente a dos factores. El primero es que, a diferencia de la base consolidada SIAF, permitía una desagregación a escala provincial que, como veremos más adelante, hace posible comparar las necesidades prioritarias de distintos tipos de provincias con los recursos del Estado invertidos en ellas. El segundo, debido a que esta base ya cuenta con cierto nivel de agregación que nos resultaba útil en términos de la identificación de intervenciones asociadas a los campos sugeridos para la reorganización de la ENDER e incluía fondos importantes para el desarrollo rural como FONIE o Mi Riego. Este ejercicio dio como resultado una selección de 27 PP asociados a los primeros cuatro campos sugeridos para la reorganización de la ENDER. El quinto, o se enmarca en normas generales —presupuesto participativo, por ejemplo— o, cuando se refiere a apoyo a la asociatividad, es un componente de programas presupuestales de servicios económicos o de mejora de los activos de las familias. Uno de ellos, el de valorización de activos de las familias, lo hemos subdividido en activos públicos, esto es, infraestructura económica y servicios económicos.

Este conjunto de PP nos interesa porque involucra inversiones precisas y territorializadas del Estado peruano en sus tres niveles de gobierno y son una fuente de información susceptible de ser analizada en su presencia diferenciada rural, más allá del gasto operativo, difícilmente ubicable. De ellos, 26 estaban vigentes en 2013 y hemos captado el presupuesto institucional modificado (PIM) final en ese año y el presupuesto ejecutado (girado). Uno, de mucha importancia para los servicios económicos para el desarrollo rural,

Cuadro 9

Mapeo de programas presupuestales en reordenamiento ENDER (2013-2014)

Incremento de activos (familias)	PIM (millones S/.)	%	Girado (millones S/.)	%
Jóvenes a la obra, Trabaja Perú, PIRDAIS, incremento de la competitividad del sector artesanía, reducción de la degradación de suelos, desarrollo productivo de las empresas, ordenamiento y desarrollo de la acuicultura, fortalecimiento de la pesca artesanal.	656,4	6,1	378,7	7,2
Valorización de activos de las familias				
<i>Activos públicos</i>				
Electrificación rural, telecomunicaciones, caminos rurales, aprovechamiento de recursos hídricos.	4438	41,1	1957,80	37,5
<i>Servicios económicos</i>				
Sanidad animal, vegetal, inocuidad agroalimentaria, articulación de pequeños productores al mercado, acceso a la propiedad formalizada.	588	5,4	378,8	7,2
Calidad de vida				
Juntos, Cuna Más, Pensión 65, PNSR, acceso de la pob. 3-16 a EBR, apoyo al hábitat rural.	4019	37,2	1992,70	38,1
Calidad de RR. NN.				
Gestión sostenible de RR. NN., conservación de la diversidad biológica, reducción de vulnerabilidad frente a desastres, manejo eficiente de recursos forestales.	1109	10,3	518,7	9,9
Total	10 810	100	5227	100

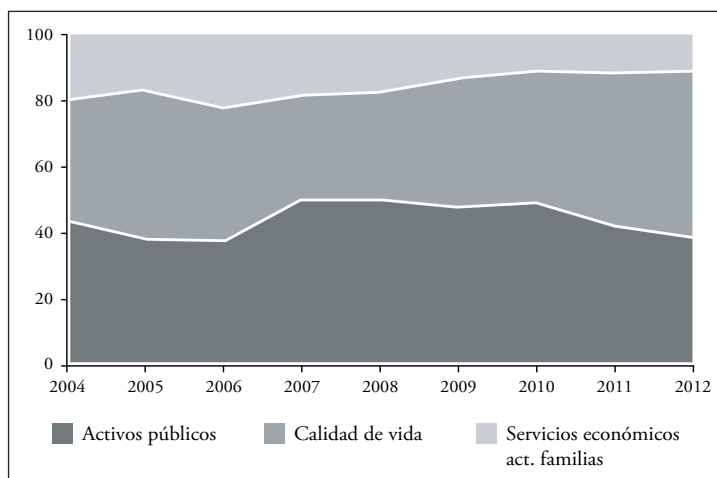
Fuente: MEF-SIAF 2013-2014. Elaboración propia.

se abrió en 2014, el Programa de Mejora de la Articulación de Pequeños Productores al Mercado. En este caso, hemos incluido en el análisis el presupuesto institucional de apertura (PIA) 2014 y el presupuesto ejecutado (girado) a noviembre de 2014. El cuadro 9 muestra la composición del agrupamiento de estos 27 programas presupuestales en los cuatro campos de la ENDER. Como se observa, alrededor del 80% de los montos de estos programas se destina a la suma de intervenciones para la dotación de activos públicos (electrificación, telecomunicaciones, caminos y riego) y calidad de vida (Juntos, Cuna Más, Pensión 65 y otros), relegando en importancia a

las intervenciones en incremento de activos familiares, servicios económicos y preservación de recursos naturales. Esta estructura es persistente tanto considerando la asignación presupuestal (PIM) como su ejecución (girado).

Una mirada a la composición de la inversión pública rural agrupada en categorías similares a la estructura de programas presupuestales presentada desde la creación de la ENDER (gráfico 18) muestra que si bien ha habido cambios en su composición a lo largo del periodo, la presencia de la categoría de activos públicos (riego, caminos, electrificación y telecomunicaciones) y calidad de vida (programas de apoyo social, agua y saneamiento) han sido las de mayor importancia, con pesos promedio de 45% y 42% durante el periodo analizado. Los programas de apoyo directo al productor rural (promoción agropecuaria, servicios y otras actividades productivas), en contraste, muestran una participación promedio de 13,1%, y con disminuciones en su peso relativo desde el año 2006. Ello, como veremos más adelante, es una característica que se mantiene en la estructura actual de los programas presupuestales.

Gráfico 18
Composición IPR, categorías seleccionadas (2004-2012)



Fuente: MEF-SIAF. Elaboración propia.

Dar cuenta de avances generales y grandes montos presupuestales de inversión, sin embargo, no nos permite saber si los recursos se invierten de manera estratégica, si la diversidad de las condiciones de ruralidad (diferentes tipos de asentamientos y distinta acumulación de activos públicos) están siendo potenciadas por las políticas públicas o si las intervenciones del Estado están ofertando los productos específicos que las diferentes poblaciones rurales requieren para su desarrollo. Necesitamos criterios que nos permitan diferenciar tipos de poblaciones rurales para luego analizar la composición de la inversión pública en ellos.

5.1 Diferentes condiciones de ruralidad: tipología de centros poblados y provincias rurales

Una estrategia de desarrollo rural requiere identificar operativamente a su población objetivo e introducir las diferentes condiciones en las que esta gestiona su vida y economía. Evaluar los avances de la ENDER requiere entonces identificar si los programas públicos proveen los servicios que efectivamente demandan diferentes tipos de asentamientos rurales y si estos programas se complementan entre sí o si su distribución en el territorio rural se despliega más bien de manera fragmentada.

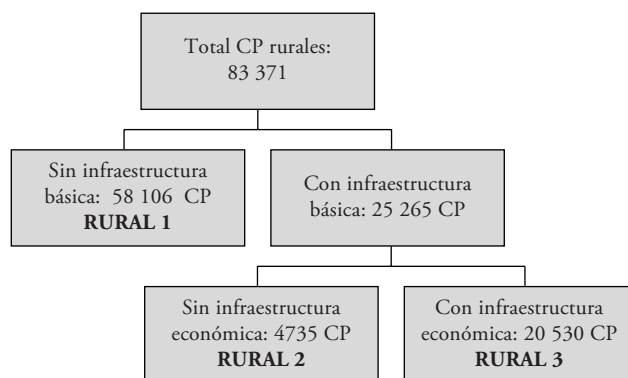
En la sección 3.1 mostramos evidencia de la importancia de la complementariedad de activos a nivel de hogares para la generación de ingresos y la de una estructura secuencial de atención a los hogares más pobres para obtener mejores impactos. Estos dos elementos, esta vez a nivel de espacios rurales, son nuestra base para proponer una tipología de centros poblados rurales que permita identificar el grado de complementariedad territorial de las inversiones públicas desplegadas. Así, hemos dividido los centros poblados rurales (con menos de 400 viviendas o 2000 personas) en tres tipos de acuerdo a la diferente acumulación de activos públicos con la que cuentan los hogares¹³:

13 El detalle de la justificación de los cortes de cobertura para la clasificación de centros poblados se muestra en el Anexo 2. La fuente de información para estos cálculos fue el barrido censal del SISFHO 2014.

- Rural 1: Centros poblados sin infraestructura básica. Son aquellos donde menos del 33% de hogares cuenta con electricidad y el abastecimiento de agua es por red pública dentro del hogar, o menos del 33% de los hogares cuenta con electricidad y el centro poblado tiene cobertura celular, o menos del 33% de los hogares tiene abastecimiento de agua por red pública dentro del hogar y el centro poblado tiene cobertura celular. Representan un total de 58 106 centros poblados (70% del total).
- Rural 2: Centros poblados con infraestructura básica. Al menos 33% de hogares cuenta con electricidad y el abastecimiento de agua es por red pública dentro del hogar, o al menos el 33% de los hogares cuenta con electricidad y el centro poblado tiene cobertura celular; o al menos el 33% de los hogares tiene abastecimiento de agua por red pública dentro del hogar y el centro poblado tiene cobertura celular, pero que no cuentan con infraestructura de comunicaciones ni de riego. Son 4735 centros poblados rurales (5%).
- Rural 3: Centros poblados con infraestructura básica que cuentan con alguna infraestructura económica (o comunicaciones o riego). Son 20 530 centros poblados (25%).

Gráfico 19

Tipología de centros poblados (CP) rurales (distribución)



Fuente: SISFHO 2014. Elaboración propia.

Así, la tipología nos permite identificar centros poblados con diferentes condiciones en las que se desenvuelve la vida y la economía de las poblaciones rurales. Pero a ese nivel de agregación resulta aún muy difícil encontrar las intervenciones públicas que se desarrollan en ellas.

Escalando al nivel provincial

Con el fin de identificar un nivel de agregación mayor para el análisis de políticas, la tipología de centros poblados nos permite tipificar las provincias a partir de la distribución de la población rural ubicada en centros poblados tipo 1, 2 o 3. Así, aquella categoría de centro poblado con el porcentaje más alto de población hará que la provincia se clasifique de la misma forma¹⁴. El nivel de agregación provincial, como dijimos, nos permite localizar los proyectos de inversión pública asociados a los PP.

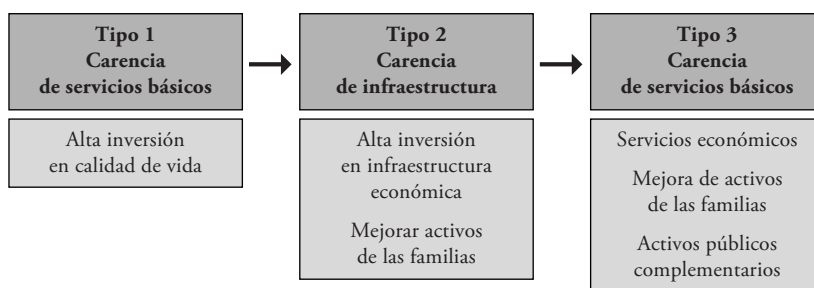
El nivel provincial es además un espacio interesante para la planificación del desarrollo rural en la medida en que vincula territorios rurales y capitales provinciales, normalmente insertas en las grandes redes de comunicación y de mayor relación con el mercado nacional e internacional. Tener como referencia el nivel de acumulación de activos de sus diferentes centros poblados sugiere que la planificación de intervenciones públicas puede tener acentos o énfasis en la dotación de determinados servicios o activos.

Como hemos señalado anteriormente, la base para la tipología provincial propuesta se sustenta en la alta asociación positiva que encontramos entre la disponibilidad de activos y servicios, y los ingresos de los pobladores rurales, así como en la idea de un modelo de graduación de provincias rurales, o, lo que es lo mismo, pensar el desarrollo rural como trayectos que requieren estrategias para desencadenarse. El esquema siguiente plantea los rasgos predominantes de los tres tipos provinciales

14 Por ejemplo, si en determinada provincia el 70% de la población se ubica en centros poblados rural 1, 15% en rural 2 y 15% en rural 3, esta provincia se clasificará como rural 1. En los casos donde la suma de los porcentajes de rural 2 y 3 era mayor que el de rural 1 (aun siendo individualmente mayor), se clasificó a la provincia a partir del mayor porcentaje relativo entre los grupos 2 y 3.

propuestos y las prioridades que ordenarían la inversión en desarrollo rural si esta se desplegara en función de las necesidades/potencialidades de los distintos tipos de territorios rurales.

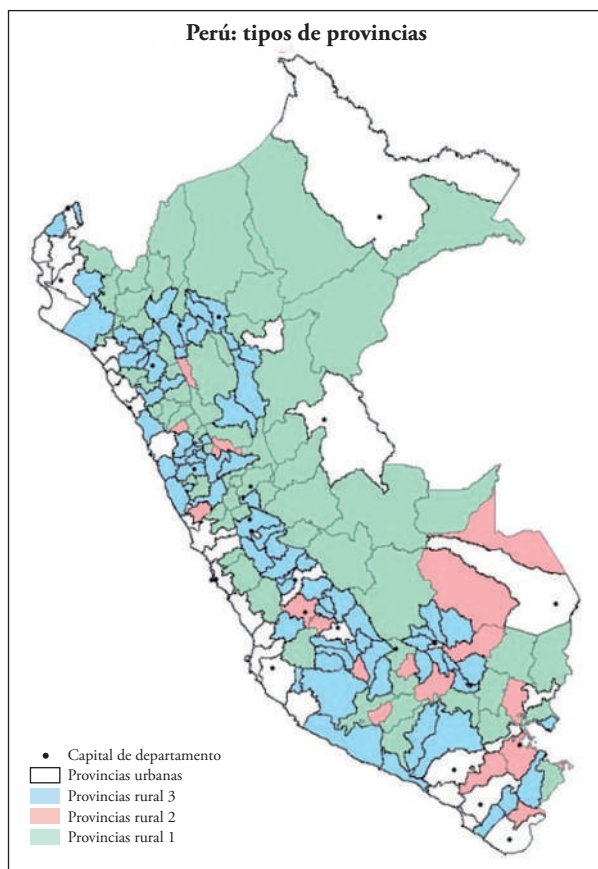
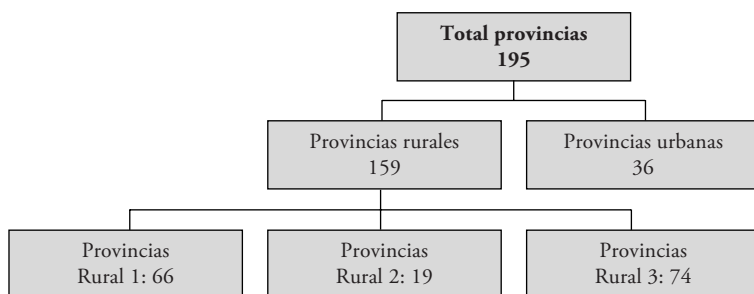
Gráfico 20
Carencias según tipología provincial y énfasis de política



Este esquema, que combina necesidades prioritarias e intervenciones públicas para su atención, sin embargo, no puede tener un carácter excluyente que oriente a proporcionar en determinada provincia un solo tipo de intervención (por ejemplo, solo servicios económicos si se trata de una provincia rural 3), debido a que la heterogeneidad de los territorios dentro de cada provincia puede albergar aún espacios con necesidades particulares que es necesario tomar en cuenta (por ejemplo, programas sociales para centros poblados rural 1 dentro de esa provincia). En este sentido, la categorización a escala provincial busca principalmente proveer un marco analítico para evaluar la correspondencia entre la predominancia de necesidades y las políticas desplegadas en el territorio. Como instrumento de planificación, sería posible también construir por provincias estrategias de graduación de sus distritos o centros poblados, buscando reducir brechas a estos niveles.

Una salvedad similar aplica para la categorización de provincias como urbanas o rurales. Así, si bien la concentración de población en determinada provincia puede catalogarla como urbana, puede subsistir en estos casos aún población rural en asentamientos de menor escala dentro de la provincia, si bien de manera minoritaria. Incorporar estos casos en el análisis de la

Gráfico 21
Tipología de provincias rurales (distribución y localización)



Fuente: SISFHO 2014. Elaboración propia.

direccionalidad de la inversión pública introduce una enorme distorsión, debido al peso de la inversión en espacios de alta concentración poblacional. Estas provincias de predominancia urbana las identificamos como aquellas en las que se localiza por lo menos una ciudad de más de 20 000 habitantes y la población rural en ellas es menor al 32%. Estas resultan en 36 provincias que albergan al 14,9% de la población rural total. Esto da como resultado que en los tres grupos de provincias rurales el peso promedio de población rural sea de 70%, mientras que en las urbanas ascienda solo al 7%. A su vez, este grupo reúne a 16 de las 25 capitales a nivel nacional. Nuestra tipología de agregados provinciales tiene entonces cuatro tipos cuya distribución y localización territorial se muestran en el gráfico 21.

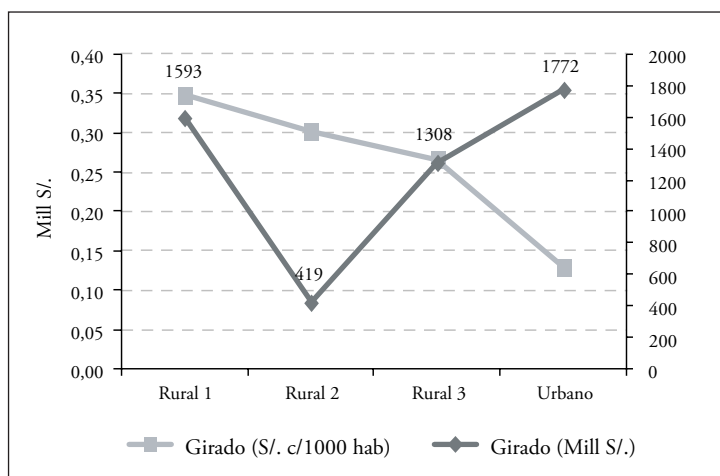
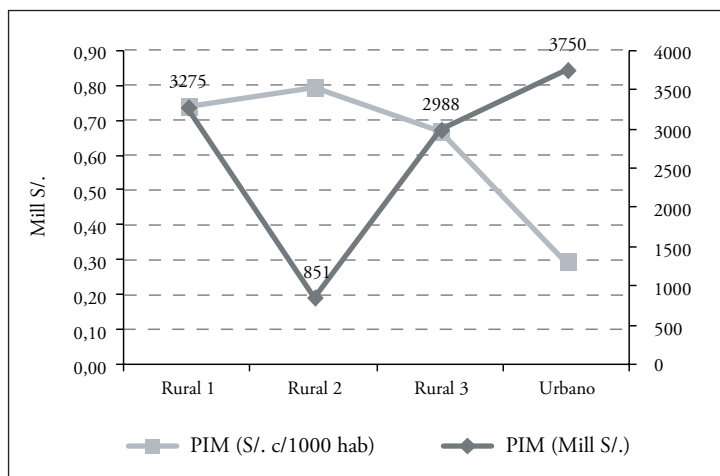
Como se observa, en relación con su distribución territorial y en línea con las tendencias recientes que identifican una marcada dinámica de crecimiento propobre en la costa, en paralelo a un mayor empobrecimiento de la sierra —tanto urbana como rural—, sobre la base de la tipología propuesta, se identifica una mayor concentración de provincias urbanas y rural 3 en la costa, rural 2 en la sierra sur y rural 1 en casi toda la extensión de sierra y selva del país.

5.2. Análisis de la inversión pública en desarrollo rural

Una primera aproximación a la inversión pública en desarrollo rural se aprecia en el cuadro y gráficos siguientes.

Cuadro 10
Tipología provincial, población y presupuesto PP

	Rural 1	Rural 2	Rural 3	Urbano	Total
Población total	4 314 384	934 580	4 747 629	17 060 606	27 057 199
Rural	3 057 617	669 691	3 053 579	1 186 137	7 967 024
%	38,4	8,4	38,3	14,9	100
Urbana	1 256 767	264 889	1 694 050	15 874 469	19 090 175
%	6,6	1,4	8,9	83,2	100
N.º viviendas (prom.)	15 622	13 188	16 002	109 288	32 821
N.º provincias	66	19	74	36	195
N.º capitales	2	2	5	16	25
% pobreza rural (ENAH0)	50	40	43	26	42



Fuente: SISFHO 2014, SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

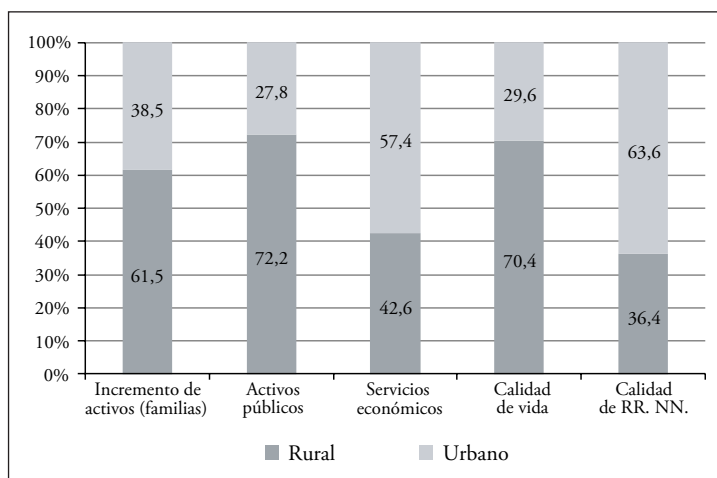
En términos de población, las provincias rural 1 y 3 son similares (albergan alrededor de 4 millones de habitantes, representando cada grupo al 38% de la población rural a escala nacional). Asimismo, las provincias rural 2 son menores en cantidad y población, y las tasas de pobreza son decrecientes desde el conjunto rural 1 al urbano, a excepción del caso rural 2.

En relación con el PIM total, se observan similitudes en la asignación de fondos para el grupo rural 1, rural 3 y el segmento urbano (30% del PIM total en promedio) en contraste con el grupo 2, lo que puede explicarse

por el menor número de provincias (solo 19 corresponden a este tipo). Una mirada desde el PIM promedio por 1000 habitantes en cada grupo uniformiza esta diferencia para el segmento rural: alrededor de 730 000 para cada segmento rural y alrededor de 200 000 en el caso urbano, explicable por el hecho de que provincias con grandes ciudades tienden a concentrar inversiones y población. El presupuesto ejecutado muestra una dinámica similar.

El gráfico siguiente muestra la composición del PIM total de cada campo de intervención asociado a la ENDER según ámbito geográfico. Como se observa, a excepción del caso de servicios económicos y calidad de recursos naturales, la participación del grupo de provincias rurales representa alrededor del 70% del PIM asignado en cada categoría.

Gráfico 22
Composición del PIM según campos de intervención de la ENDER por provincias urbanas y rurales



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

En el caso de la categoría de incremento de activos, debido principalmente a la inclusión de programas presupuestales de fomento de la empleabilidad (Trabaja Perú y Jóvenes a la Obra) y el de Desarrollo

Alternativo Integral Sostenible (Pirdais), las provincias rurales representan el 61,5% del PIM en esta categoría.

En activos públicos, encontramos un sesgo rural más pronunciado (72,2%). Esto se explica porque el mayor peso de la categoría (80%) está en los programas presupuestales de caminos rurales (vías vecinales) y riego, de clara orientación rural.

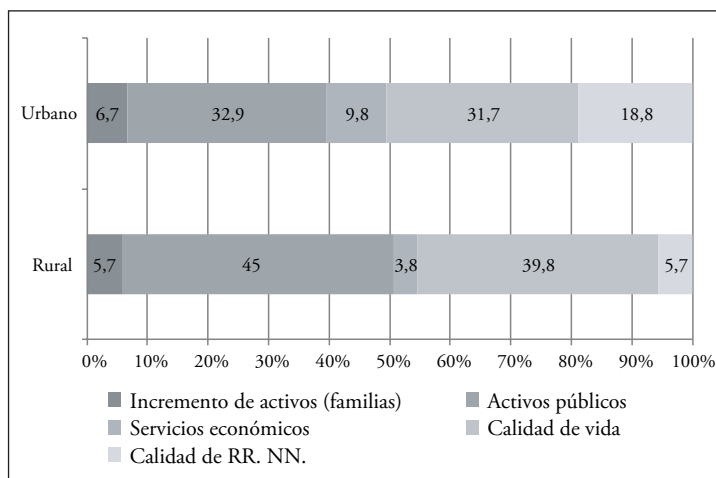
En servicios económicos, el peso urbano es más importante (57,4%). Ello se explica a partir de los componentes de control fitosanitario en sectores urbanos y de cumplimiento de restricciones a mercados de destino en el PP de sanidad vegetal y en la inclusión del PP de acceso de la población a la propiedad formalizada, con una presencia en provincias urbanas en el 75% del presupuesto. Por el contrario, en el PP de acceso de hogares con economías de subsistencia a mercados locales, la focalización es rural.

En calidad de vida, de acuerdo a lo esperado, el sesgo rural es importante (70,4%), por la inclusión del programa Juntos (focalizado hacia las zonas más rurales) y el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), los que conjuntamente representan el 72% de los recursos de la categoría (24% y 48%, respectivamente).

En calidad de recursos naturales, el mayor peso del segmento urbano (63,3%) se debe a la inclusión del PP de reducción de la vulnerabilidad y atención de desastres, el cual tiene componentes de refacción de infraestructura urbana. Este programa representa alrededor del 80% del PIM asignado a la categoría.

En cuanto al peso de estos campos de inversión en relación con los ámbitos geográficos, el gráfico 23 muestra una participación creciente desde el segmento rural hacia el urbano en las categorías de incremento de activos de las familias, servicios económicos y calidad de recursos naturales (atención de desastres), mientras que decreciente para el caso de activos públicos y calidad de vida.

Gráfico 23
Composición de los campos de inversión
según provincias urbanas y rurales



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

Provincias rurales y presupuesto

El cuadro siguiente muestra la distribución del presupuesto que asociamos a los diferentes campos de desarrollo rural en los tres tipos de provincias rurales.

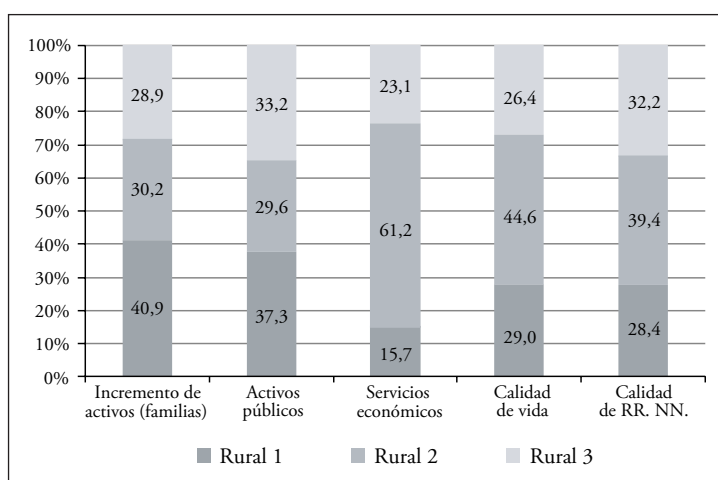
Cuadro 11
Distribución del PIM en desarrollo rural según campos de
intervención y tipos de provincias rurales (millones de nuevos soles)

	Incremento de activos (familias)	Activos públicos	Servicios económicos	Calidad de vida	Calidad de RR. NN.	Total
Rural 1	215,9	1552,60	82,1	1259,10	165,6	3275,30
Rural 2	34,9	270	70,2	4252	50,3	850,60
Rural 3	152,6	1380,20	120,9	1146,20	187,6	2987,50
Total	404	3203	273,2	2831	403	7114,20

Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

En relación con la composición de cada categoría (gráfico siguiente) de acuerdo al PIM por cada mil habitantes, encontramos una participación promedio de los grupos de provincias rurales 1, 2 y 3 de 30%, 38% y 31% sobre el PIM total de cada categoría, respectivamente. Aquí nuevamente el mayor peso relativo del grupo 2 se debe al menor número de habitantes rurales porque se trata de pocas provincias.

Gráfico 24
Composición del PIM por mil habitantes según campos de intervención y tipos de provincias rurales



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

En el caso de incremento de activos, encontramos una participación decreciente desde el grupo 1 al 3, de acuerdo a lo esperado, pero con diferencias leves. Si bien se esperaría un mayor peso de activos públicos en rural 1 y 2, los proyectos de riego —orientados a productores con mejores condiciones productivas— estarían compensando esta tendencia.

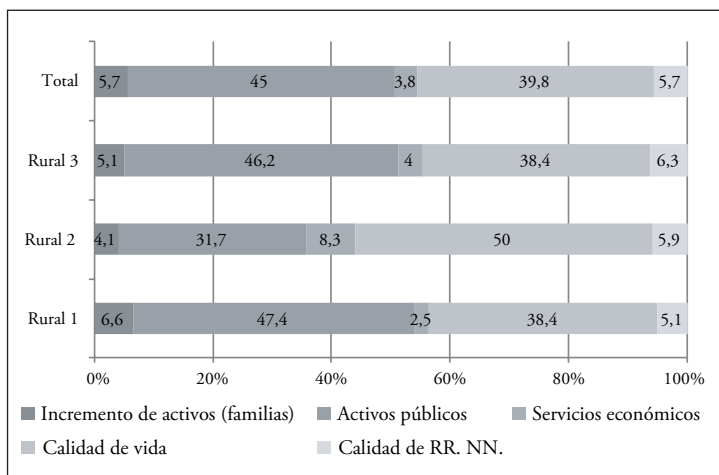
En servicios económicos, ocurre que si bien el menor peso relativo de rural 1 es razonable en la medida en que se trata de servicios que complementan actividades productivas (sanidad, inocuidad, formalización), el mayor peso relativo de rural 2 frente a rural 3 puede deberse tanto a la

menor densidad de población rural que representa este grupo o a que la forma de intervención, principalmente de los programas de sanidad, no va dirigida exclusivamente a productores con determinados activos, sino que se despliega de acuerdo a las necesidades del tipo de plaga y controles fitosanitarios.

En calidad de vida, observamos una tendencia similar: un mayor peso relativo de rural 2, tanto frente a rural 1 como a 3. Aquí un factor a considerar es que el importante peso del PNSR puede estar compensando el mayor peso esperado en rural 1 frente al resto (las redes de servicios de agua rural requieren de cierto grado de aglomeración, pese a focalizarse en localidades de 2000 habitantes o menos) o que la conformación de los grupos de provincias rurales no vaya de la mano con la forma de focalización de los programas sociales incluidos (criterios definidos por el SISFHO). Pensión 65, por ejemplo, debido a su población objetivo, incorpora un importante destino de fondos hacia la atención de la pobreza urbana.

El gráfico 25 refleja la dificultad para encontrar patrones presupuestales claros bajo la idea de intervenir grupos con énfasis distintos de acuerdo a sus características. Una primera mirada a este, antes de profundizar en cada tipo provincial, muestra poca consistencia en la composición de los recursos públicos. Podría esperarse que las provincias rural 1, las que muestran los principales déficits en servicios básicos, evidenciaran los mayores esfuerzos en inversiones en calidad de vida; que las provincias rural 2, con acumulados importantes en servicios básicos, pero déficits en infraestructura económica, concentraran los mayores esfuerzos en la inversión en activos públicos y una relativamente importante inversión en mejora de los activos de las familias; y que las provincias rural 3, con avances en disponibilidad de servicios básicos e infraestructura económica, recibieran los principales esfuerzos en dotación de servicios económicos y mejora de los activos familiares. Estas tendencias no se estarían cumpliendo.

Gráfico 25
Composición del PIM según tipos de provincias rurales



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

Así, por ejemplo, si bien se cumple que al interior las provincias rural 1 la mayor proporción de recursos se encuentra en los componentes de activos públicos y calidad de vida (47,4% y 38,4%, respectivamente), en relación con el monto total invertido en provincias rurales de estos componentes, el porcentaje es aún bajo (37% y 29%) y similar al caso de las provincias rural 3, pese a tratarse de grupos con necesidades prioritarias completamente distintas. En el caso rural 2, si bien su déficit principal son los activos públicos, las inversiones desplegadas en este componente representan solo el 31,7% de la inversión total que reciben estas provincias y el 29,6% del total invertido en el total de provincias rurales. En el caso rural 3, no observamos una especial orientación hacia los servicios: la proporción de inversión pública en incremento de los activos productivos de las familias es menor que en la provincias rural 1 y la proporción de servicios económicos es menor que en las provincias rural 2.

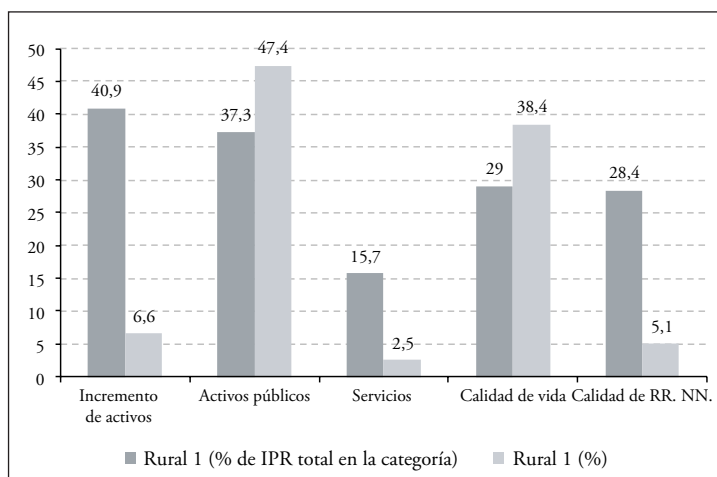
Debido a que los costos asociados a los diferentes tipos de intervenciones son muy diferenciados (mucho mayores los que involucran infraestructuras que los que involucran servicios), lo que resulta pertinente es analizar

los pesos de cada campo de inversión en los diferentes tipos de provincias rurales. En ese sentido, veamos ahora de cerca el comportamiento de la inversión en desarrollo rural en cada uno de los tipos de provincias, buscando patrones de consistencia o coincidencia de inversiones en el territorio.

Inversión en provincias rural 1

Como vimos, las provincias rural 1 se conforman por centros poblados con déficits importantes de infraestructura básica (electricidad, agua, cobertura celular). Se trata de 66 provincias que representan en conjunto al 70% de centros poblados del país y al 38,4% de la población rural, recibiendo el 46% del monto total de inversión que analizamos para el periodo 2013-2014. El gráfico siguiente muestra la composición de estas inversiones al interior del conjunto de provincias rural 1, así como cuánto representa cada uno de sus componentes en relación con el total invertido en el conjunto de provincias rurales; ello en tanto se trata de dos perspectivas complementarias respecto de la consistencia de las inversiones públicas en el territorio.

Gráfico 26
Composición de campos ENDER en PP-provincias rural 1



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia

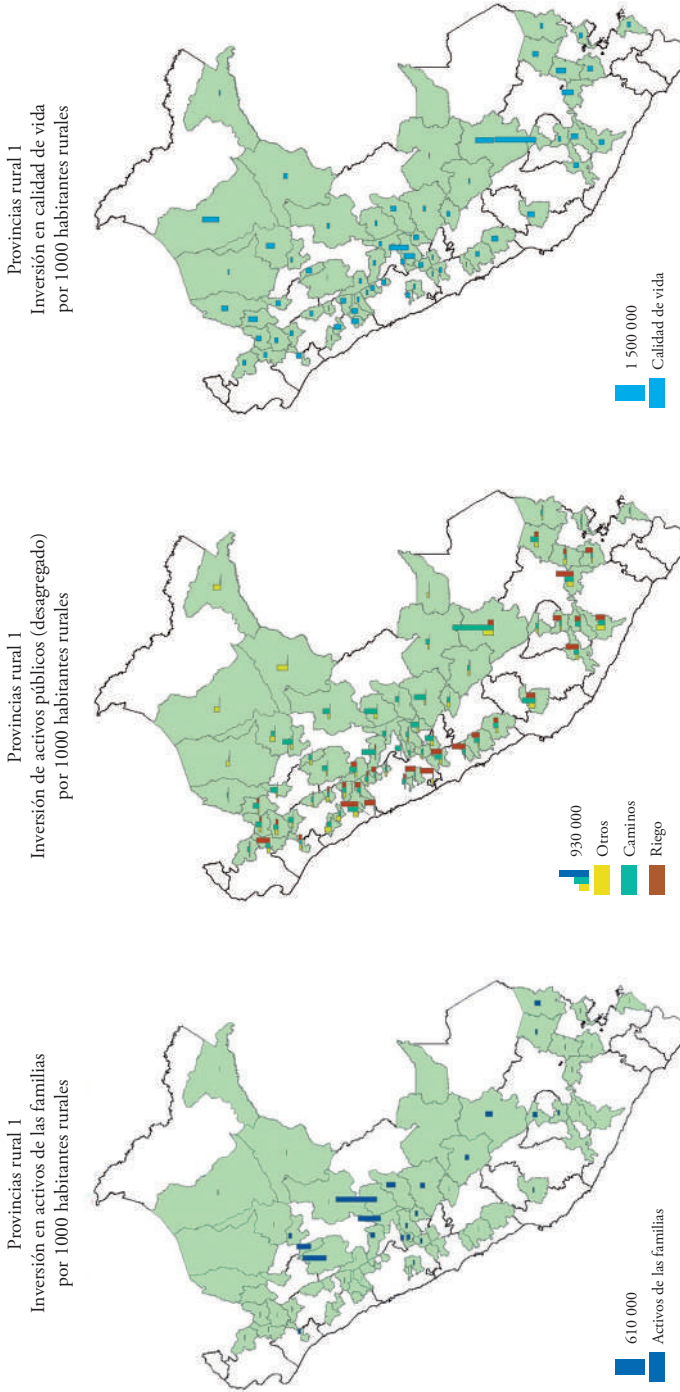
A partir del gráfico observamos que si bien se cumple que al interior del conjunto de provincias rural 1 la mayor proporción de recursos asignados se da en los componentes de activos públicos y calidad de vida (47,4% y 38,4%, respectivamente), en relación con el monto total invertido respecto del total de la IPR en estos componentes el porcentaje es aún bajo (37% y 29%) y similar al caso de las provincias rural 3, pese a tratarse de grupos con necesidades prioritarias completamente distintas. Esto podría deberse a que desplegar inversiones en calidad de vida en territorios que no han cubierto un nivel mínimo de servicios básicos es complejo (tanto por su costo como por la viabilidad operativa de las intervenciones). Lo que sí es consistente con el énfasis de política en la mejora de condiciones de vida es la baja proporción de inversión en servicios económicos (la más baja de los tres tipos rurales). El gráfico 27 muestra la distribución territorial de los componentes mencionados.

En relación con el componente de activos de las familias, se observa que la distribución de la inversión por cada 1000 habitantes entre las provincias del tipo rural 1 es extremadamente diferenciada. Las ocho provincias con mayor inversión se ubican en la selva (Ucayali, San Martín, Cusco, Huánuco, Puno y Pasco), con montos que varían entre 136 000 y 1 200 000 nuevos soles.

En relación con la inversión absoluta, el orden cambia ligeramente, pero todas provincias mencionadas se mantienen entre las 11 primeras y se agregan, también en la selva, Huánuco (Huánuco), Satipo (Junín) y Lamas (San Martín). Para tres de estas provincias, la inversión en incremento de estos activos absorbe más de la mitad del total invertido en proyectos que inciden en el desarrollo rural: 65%, 58% y 56%, respectivamente. Asimismo, se identifican 31 provincias a escala nacional donde el peso de este componente es inferior al 10% y 21 donde no se registra ninguna inversión de esta naturaleza.

En el caso de los activos públicos, principal componente al interior de las provincias rural 1, los montos invertidos por cada 1000 habitantes rurales son menos diferenciados territorialmente: no hay ninguna provincia donde no exista alguna inversión en este tipo de infraestructura. Pese a ello, no se

Gráfico 27
Inversión en provincias rural 1, componentes seleccionados (S/. por c/1000 habitantes)



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

registran complementariedades con la regularidad esperada: en las primeras 10 provincias en valor de inversión en este componente no aparece ninguna de las provincias en que se invierte fuertemente en activos de las personas, con excepción de La Convención. Las provincias con la menor inversión en este componente suelen concentrar niveles altos de población indígena (como Condorcanqui en Amazonas o Datem del Maraón en Loreto).

En cuanto a los tipos específicos de infraestructura en el territorio, se encuentra que las inversiones en riego son mayores que en caminos en la vertiente occidental, en provincias altas de Cusco y Puno, y en Huanca-bamba, al norte. Caminos, sin embargo, tiende a ser la inversión más importante en la mayoría de provincias, sobre todo en la región central y al norte. En la selva baja, las mayores inversiones en activos no son ni riego (que no se necesita por el régimen de lluvias), ni caminos (tiende a utilizarse la red fluvial, aunque su costo es muy alto).

En el caso de inversiones en calidad de vida, de una importancia presupuestal menor a la que sugiere la tipología provincial, se encuentran enormes diferenciales territoriales, identificando incluso casos de provincias donde no se registra ninguna inversión de este tipo, como es el caso de Purús (Ucayali), donde tampoco se registraban inversiones en incremento de activos familiares y se encontraba entre las últimas 10 provincias en niveles de inversión por 1000 habitantes en infraestructura pública.

Los dos primeros lugares en inversión por 1000 habitantes en calidad de vida lo ocupan las dos provincias que, en este tipo, son capitales de departamento: Abancay en Apurímac y Huánuco en Huánuco. Junto con ellas, entre las 10 provincias con más alta inversión están Alto Amazonas en Loreto, que tiene una alta población rural, pero también una ciudad importante, Yurimaguas, de cerca de 45 000 habitantes, que probablemente concentra mucho de esta inversión. Un caso semejante es el de la provincia de Bagua, en Amazonas, aunque su capital es un poco menos poblada, y el de la provincia de Melgar, en Puno, todas ellas entre las 10 con inversión más alta. La Convención, con alto canon gasífero y Espinar, con alto canon minero, ambas en Cusco, se encuentran también entre las que muestran

mayores niveles de inversión. Completan la lista de 10 provincias Yarovilca en Huánuco, Loreto en Loreto y La Unión en Arequipa

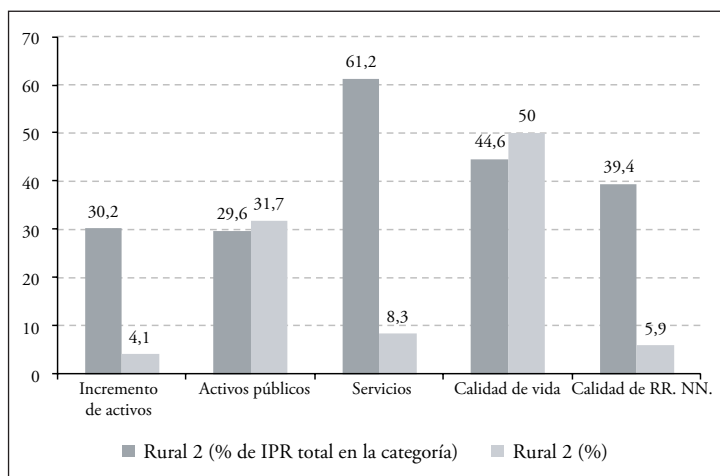
La inversión en calidad de vida más baja se encuentra en dos provincias de Cajamarca (Contumazá y San Marcos), dos de Lima (Cajatambo y Canta), dos provincias que habían resaltado por su alta inversión en desarrollo de activos de las familias: Satipo (Junín) y Mariscal Cáceres (San Martín), una que ya apareció como de muy baja inversión en activos públicos: Datem del Maraón en Loreto, y finalmente Recuay (Ancash), Daniel Alcides Carrión (Pasco) y Atalaya (Ucayali).

Como adelantamos, consistentemente con el hecho de que las provincias tipo rural 1 tienen aún que vencer altos niveles de carencias, la inversión en servicios económicos es el componente más bajo de la inversión en desarrollo rural (solo significa el 2,5%). Esta consistencia inicial, sin embargo, no se da al analizar la localización precisa de estas inversiones. Así, se encuentran casos de provincias de alta concentración de pobreza que han recibido este tipo de inversiones (por ejemplo, Pachitea en Huánuco o Julcán en La Libertad). Son 27 las provincias que no tuvieron ninguna inversión en servicios económicos, a pesar de que entre ellas se encuentran Leoncio Prado en Huánuco y Mariscal Cáceres en San Martín, que sí tuvieron altas inversiones en incremento de activos productivos de las familias.

Inversión en provincias rural 2

Se trata de provincias donde predominan centros poblados que han avanzado en la implementación de infraestructura básica (agua, electricidad, cobertura celular), pero que no cuentan con acceso a caminos o riego. Conforman 19 provincias que albergan al 8,4% de la población rural del país. De manera similar al caso anterior, el gráfico 28 muestra la composición de inversiones al interior del conjunto de este tipo de provincias, así como cuánto representa cada uno de sus componentes en relación con el total invertido en el conjunto de provincias rurales.

Gráfico 28
Composición de campos ENDER en PP-provincias rural 2



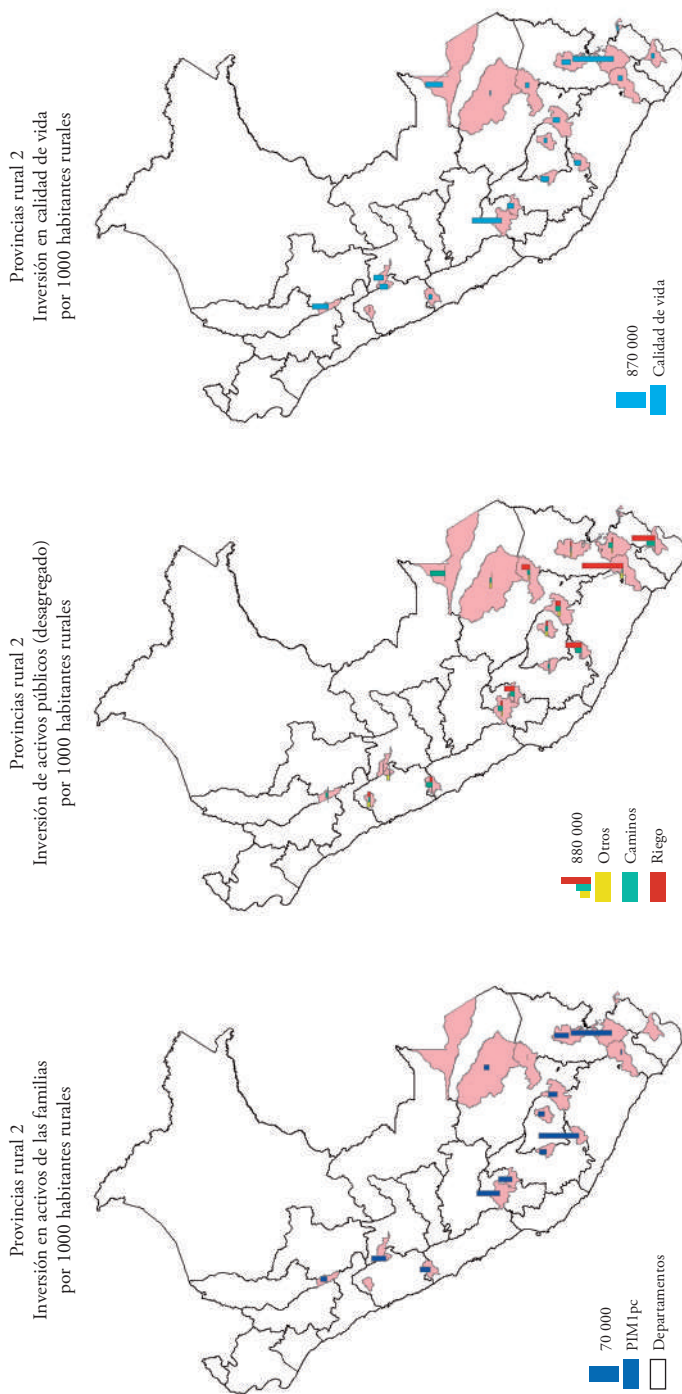
Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

En este caso, observamos que si bien el déficit principal de estas provincias son los activos públicos, las inversiones desplegadas en este componente representan solo el 31,7% de la inversión total que reciben estas provincias y el 29,6% del total invertido en el conjunto de provincias rurales. Desde ambas perspectivas, las inversiones en calidad de vida resultan de mayor importancia (50% del total invertido en provincias rural 2 y el 44% del total invertido por este concepto en el conjunto de provincias rurales). El gráfico 29 muestra la distribución territorial de los componentes de inversión en estas provincias.

La inversión en incremento de activos de las familias es proporcionalmente la más baja de todos los tipos de provincias rurales: 4,1%, equivalente a unos 52 104 nuevos soles por cada 1000 habitantes rurales de este tipo de provincias. Destaca la alta inversión en tres de las provincias con mayores niveles de pobreza dentro de este tipo provincial: Puno, Paucar del Sara Sara (Ayacucho), donde la pobreza rural alcanza al 95% de la población, y Huancavelica.

Esta relativa concentración del incremento de activos de las familias en provincias de alta pobreza es un dato de consistencia: familias que

Gráfico 29
Inversión en provincias rural 2, componentes seleccionados (S/. por c/1000 habitantes)



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

incrementan sus activos mejoran su base para incrementar sus ingresos autónomos. Ocros (Ancash) y Grau (Apurímac), con población pobre que supera el 50%, son destino —aunque no en niveles tan altos— también de este tipo de inversiones. En cinco provincias (el 26% del grupo) no se registra ninguna inversión en incremento de activos de las familias. Estas son: Corongo (Ancash), Huacaybamba (Huanuco), Tahuamanu (Madre de Dios), Yunguyo (Puno) y Tarata (Tacna).

En este tipo de provincias, pequeño como hemos visto, el peso de la inversión en servicios económicos en el conjunto de la inversión en desarrollo rural es más alta que en los otros tipos de provincias rurales: representa el 61% del total invertido por este concepto en el conjunto de provincias rurales. En este caso, se observa una mayor consistencia territorial: las provincias que ocupan los primeros lugares en la inversión por 1000 habitantes en servicios económicos se encontraban también entre las cinco primeras en inversión en incremento de activos de las familias: Azángaro y Puno (Puno), Huancavelica y Antonio Raymondi, en Ancash. Cuatro provincias que no recibieron inversiones en servicios económicos tampoco habían tenido acceso a inversiones en incremento de activos: Corongo (Ancash), Tahuamanu (Madre de Dios), Yunguyo (Puno) y Tarata (Tacna).

En el caso de activos públicos, principal componente a potenciar debido a que es la principal carencia de estas provincias, se observa que si bien su despliegue es amplio, es aún muy diferenciado. Provincias de Moquegua y Tacna lideran los montos de estas inversiones (con canon minero alto) y otras donde existe alta inversión en incremento de activos (Ayacucho o Huancavelica). De coincidir en los mismos distritos, estas inversiones podrían tener un efecto significativo sobre el 49% de pobres que subsisten en estas provincias.

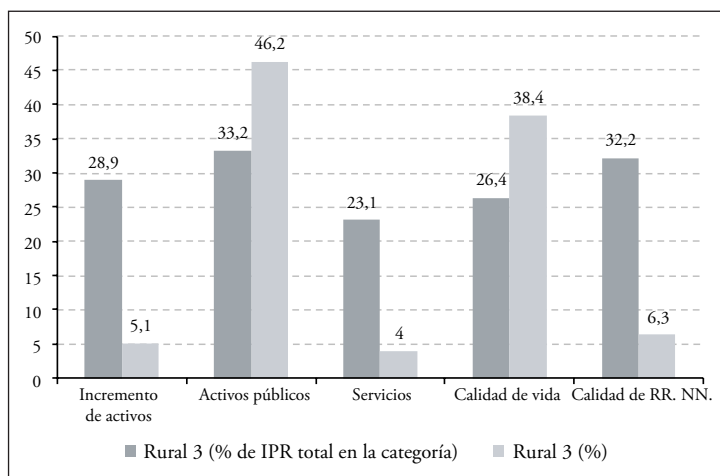
En las provincias más sureñas predomina el componente de infraestructura de riego, mientras que en el resto, las inversiones en caminos. Se identifican algunas coincidencias territoriales, como el caso de tres provincias de Moquegua, Huancavelica y Cusco, donde las inversiones de riego han ocurrido en paralelo a inversiones en servicios de articulación a mercados, financieros y otros servicios económicos.

En el caso de las inversiones en calidad de vida, el componente más alto de la inversión identificada en este conjunto de provincias, se encuentra que pocas tienen altos niveles de pobreza rural monetaria: Paucar del Sara Sara con 94% de pobres rurales es la más alta, Huacaybamba en Huánuco registra un 67% y Puno, Huancavelica y Ocos (Ancash) tienen niveles de pobreza rural de entre 50% y 57%. Dos de estas provincias, con altos niveles de pobreza, pero que albergan también capitales departamentales, Puno y Huancavelica, lideran la inversión por 1000 habitantes en calidad de vida. Les siguen Tahuamanu (Madre de Dios), con escasa pobreza monetaria rural (3%), pero débil consolidación de infraestructura básica como muchas provincias selváticas, y Bolívar (La Libertad), provincia con el 100% de su población en pequeños centros poblados o dispersa.

Inversión en provincias tipo rural 3

Se trata de provincias rurales que se conforman por centros poblados que, al igual que en el caso rural 2, han avanzado en la disponibilidad de servicios básicos en los hogares (agua, electrificación, cobertura celular), pero cuentan además con alguna infraestructura económica (riego o vialidad). Así, se trata del segmento provincial con mayor dotación de activos públicos o privados de nuestra tipología. Se conforma por 54 provincias que albergan al 38,3% de la población rural nacional. Dados los avances en disponibilidad de infraestructura pública y privada, se esperaría que en ellas se concentrara parte importante de los servicios que valorizan los activos productivos de las familias o que apoyan procesos de integración a mercados, financiamiento, etc. El gráfico 30 muestra la composición de inversiones al interior del conjunto de este tipo de provincias, así como cuánto representa cada uno de sus componentes en relación con el total invertido en el conjunto de provincias rurales.

Gráfico 30
Composición de campos ENDER en PP-provincias rural 3

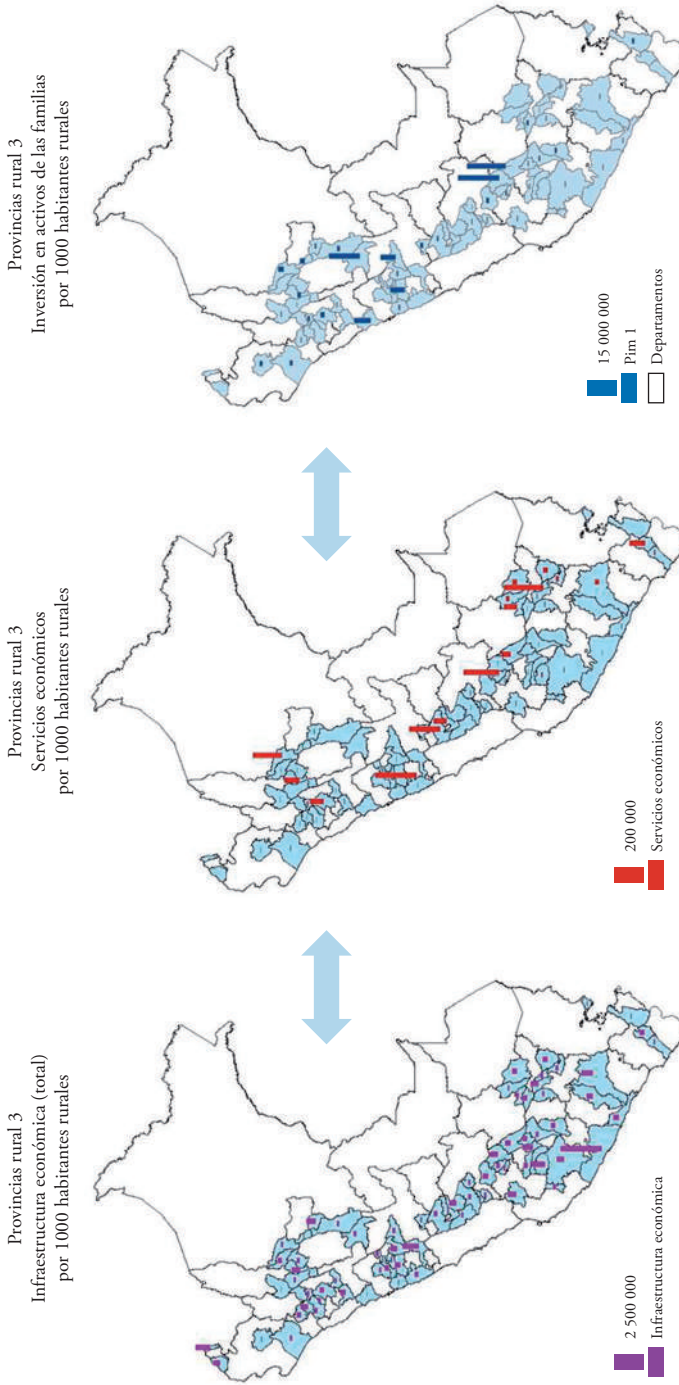


Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

En este caso, no observamos una especial orientación hacia los servicios: la proporción de inversión pública en incremento de los activos productivos de las familias es menor que en las provincias de tipo 1 y la proporción de servicios económicos es menor que en las provincias de tipo 2. La alta proporción de inversión en infraestructura económica (activos públicos), ligeramente más alta que en las provincias de tipo 1, podría mostrar esfuerzos por cubrir brechas en las infraestructuras que hacen falta, valorizando las que ya están. Importantes esfuerzos se dirigen también a mejorar la calidad de vida, que podría estar dirigida a cerrar brechas al interior de las provincias. El gráfico 31 muestra la distribución territorial de los componentes de inversión en estas provincias.

En relación con el componente de infraestructura económica, se encuentra, como en los casos anteriores, diferenciales provinciales importantes. En este caso, las seis provincias con inversión por 1000 habitantes más alta han sido Caravelí en Arequipa, Bolognesi en Ancash, Zarumilla en Tumbes, Huancasancos en Ayacucho, Caylloma en Arequipa y Vilcashuamán en Ayacucho. En tres de ellas se trata de provincias en las

Gráfico 31
Inversión en provincias rural 3, componentes seleccionados (S/. por c/1000 habitantes)



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

que no se invirtió nada, ni en servicios económicos, ni en incremento de activos de las familias. Solo en Chachapoyas (Amazonas) y Huaraz (Ancash), ambas capitales de departamento, la inversión por 1000 habitantes en los tres rubros que venimos analizando se encuentran entre las 18 primeras.

Asimismo, se identifican algunas coincidencias territoriales entre inversiones en infraestructura económica e incremento de activos familiares: dos provincias, Picota en San Martín y Huanta en Ayacucho; igualmente, dos provincias, Caylloma en Arequipa y Huancasancos en Ayacucho, evidencian inversiones en servicios económicos e infraestructura económica altas. El mapa muestra en este grupo de provincias la importancia de las inversiones en riego, lo que resulta de enorme interés, pues, como dijimos, se trata de infraestructura aún deficitaria en este tipo de provincias. Como inversión total en riego, de entre las 23 provincias donde la inversión supera los 20 millones, 9 son provincias de este tipo. La inversión total en riego es, sin embargo, menor que en las 7 provincias urbanas, todas capitales departamentales: Arequipa, Huamanga (Ayacucho), Ica, Chiclayo (Lambayeque), Lima, Mariscal Nieto (Moquegua) y Tacna. A estas 23 provincias se destina el 57% de la inversión total en riego.

En relación con el incremento de activos de las familias, encontramos una diversidad importante. Solo seis provincias de las 74 que componen el grupo concentran el 75% de todo el gasto en incremento de activos de las familias: cuatro son de selva o con capitales en la sierra, pero con extensiones en selva. Con inversiones un poco más bajas, pero dentro del grupo de las 6 provincias que cubren el 75% de este rubro, se encuentran una provincia de sierra, Huaraz, donde se ubica la ciudad capital del departamento de Ancash, y una en la costa, Virú, en La Libertad.

En el otro extremo, en 28 provincias (el 38% de provincias de este tipo) no se invierte nada en el incremento de los activos de las familias rurales. De las restantes 40 provincias, hay aún unas 13 en las que se invierte menos de 10 000 nuevos soles por cada 1000 habitantes, esfuerzos de inversión muy poco significativos.

En relación con los servicios económicos a disponibilidad de estas provincias, podemos analizar si este componente, poco significativo

en el total, resulta especialmente relevante en territorios donde ya hay acumulación de activos públicos (complementariedad). Entre las 6 provincias con mayor inversión en activos de las familias, solo la provincia de Huaraz resalta con una alta inversión en servicios económicos por cada 1000 habitantes. Si ampliamos al primer cuartil en inversión por cada 1000 habitantes en servicios económicos (las 18 más altas), solo otras 3 provincias, Moyobamba en San Martín y Chachapoyas en Amazonas y La Mar en Ayacucho se encuentran también entre las 18 provincias con mayor inversión en incremento de activos de las familias.

En 34 provincias, la inversión en servicios económicos fue cero o menos de 500 nuevos soles por cada 1000 habitantes. Entre ellas se encuentran tres de las ocupaban los primeros seis lugares en el rubro que comentamos antes y aun otras cuatro que se encuentran en el primer cuartil de inversión en incremento de activos por cada 1000 habitantes. Doce provincias coinciden en un sentido negativo: no se invirtió en ellas nada, ni en incremento de activos de las familias, ni en servicios económicos.

En relación con la inversión en calidad de vida, es bueno recordar que si bien las provincias de tipo 3 tienen una mejor dotación de servicios y activos públicos, en estas se encuentran también altos niveles de pobreza: en 23 provincias, la pobreza rural supera el 50%. Entre las 18 provincias con más alta inversión por cada 1000 habitantes, se encuentran cuatro de las cinco capitales departamentales en este tipo de provincias: Huaraz (Ancash), Cajamarca, Chachapoyas (Amazonas) y Pasco. En las últimas tres, la pobreza rural alcanza a más del 50% de habitantes. Además de estas tres, en otras siete coinciden altas inversiones en calidad de vida por cada 1000 habitantes y pobreza rural superior al 50%, pero solo en cuatro de ellas (Cangallo, La Mar y Víctor Fajardo en Ayacucho y Otuzco en la Libertad) coinciden con el primer cuartil de pobreza; también en este cuartil se encuentran Cajamarca y Pasco.

La situación que debiera buscar revertirse es la de cinco provincias que se encuentran en el primer cuartil de pobreza rural en este tipo y en el cuartil más bajo de inversión por cada 1000 habitantes: San Pablo, en Cajamarca (el número uno en pobreza rural ocupa el lugar 72 en inversión en calidad

de vida); San Miguel, también en Cajamarca; Mariscal Luzuriaga y Huaylas, en Ancash; y Junín, en Junín.

6. HACIA UN NUEVO MARCO DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA ENDER

El análisis desarrollado en las secciones previas muestra que las inversiones públicas no se orientan por lo que se requeriría (cubrir o potenciar), sino que o aprovechan la diferencial capacidad de gasto (la oferta de recursos) o siguen líneas relativamente aleatorias. No se aprecia por ello que las brechas de disponibilidad de activos o de servicios al interior del ámbito rural tiendan a cerrarse. Las provincias de tipo 1 no parecen encontrarse en camino sostenido de cerrar la brecha que las distancia de las de tipo 2 y 3 respecto a disponibilidad de servicios básicos; tampoco la brecha de infraestructura económica que separa las provincias 1 y 2 de las de tipo 3 muestra indicios de acortarse.

Al interior de estos tipos de ruralidad tampoco es posible seguir alguna consistencia entre los campos de inversión. Las complementariedades entre dotar de servicios y hacer esfuerzos de invertir en infraestructura económica son escasas (los componentes que colaboran a la valorización de los activos de las familias), ni se complementan, ni se asocian a esfuerzos de mejora de los activos familiares (el componente, por otro lado, menos significativo de las inversiones que identificamos en desarrollo rural). Así, es posible que la inversión pública no termine de generar resultados efectivos en la mejora de la situación de los pobladores rurales.

La ENDER, como su nombre indica, es una estrategia, no un listado. Los avances en innovaciones de políticas públicas que hemos especificado en el Anexo 1, así como el análisis de la inversión en programas presupuestales en el territorio, permiten estudiar algunos elementos sobre las estrategias en marcha.

A lo largo del análisis precedente, hemos ido buscando la consistencia en el territorio, según el tipo de provincias, de dos posibles estrategias

vinculadas a la definición que hemos propuesto sobre ruralidad y desarrollo rural. La primera, que podemos denominar “estrategia ingreso”, sugeriría que la inversión en mejora de activos de las familias o en infraestructura económica se complemente con inversión en mejora de servicios económicos. La segunda, que podemos denominar “estrategia pobreza”, sugeriría que las inversiones en mejora de la calidad de vida se dirijan a las provincias de mayor concentración de pobreza, con especial énfasis en las provincias rural 1.

En la medida en que nuestro análisis estuvo fuertemente asociado a los tipos de provincias, criterio que sería interesante alimentara las intervenciones, pero que no necesariamente ha sido considerado, analicemos qué sucede en relación con las coincidencias en el conjunto de provincias rurales. Para ello, dividimos el conjunto de 159 provincias rurales en cuartiles de 40 (los tres primeros) y 39 provincias de acuerdo a la importancia de la inversión en los campos que estamos analizando.

Estrategia ingresos

De las 159 provincias, solo 5 (La Convención en Cusco, Chachapoyas en Amazonas, Angaraes en Huancavelica, Carabaya en Puno y Huaraz en Ancash) coinciden en los 40 primeros puestos de inversiones por cada 1000 habitantes en mejora del activos de las familias, infraestructura económica y disponibilidad de servicios económicos (en color verde oscuro en el gráfico 32). De estas, Chachapoyas y Huaraz se clasifican como rural 3, Angaraes como rural 2 y las dos restantes como rural 1.

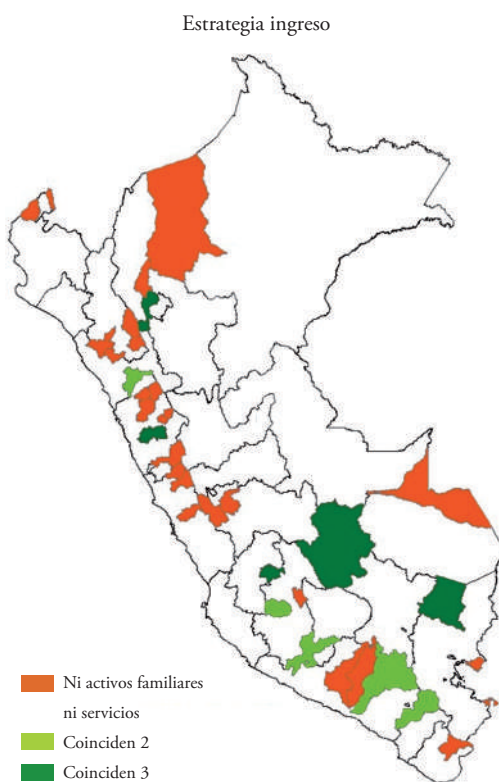
En otras cinco provincias (General Sánchez Cerro en Moquegua, Huanca Sancos y Parinacochas en Ayacucho, Santiago de Chuco en La Libertad y Caylloma en Arequipa), altos niveles de inversión por cada 1000 habitantes (primer cuartil) en infraestructura económica coinciden con alta inversión en servicios económicos. Fuera de las cinco primeras de coincidencia completa, no encontramos ninguna otra coincidencia en los

primeros 40 lugares de esfuerzos por mejorar los activos de las familias y por dotarlas de servicios económicos (en color verde claro en el gráfico 32).

En términos de práctico abandono, 4 provincias (Datem del Marañón en Loreto, Asunción en Ancash y Yunguyo y Moho en Puno) coinciden en cero inversión en mejoramiento de activos de las personas y disponibilidad de servicios económicos, y muy baja (último cuartil) en infraestructura económica por cada 1000 habitantes.

En 27 provincias nos hay ninguna inversión en mejora de los activos de las familias ni en servicios económicos (en color naranja en el mapa).

Gráfico 32
Mapa de provincias rurales-estrategia ingreso

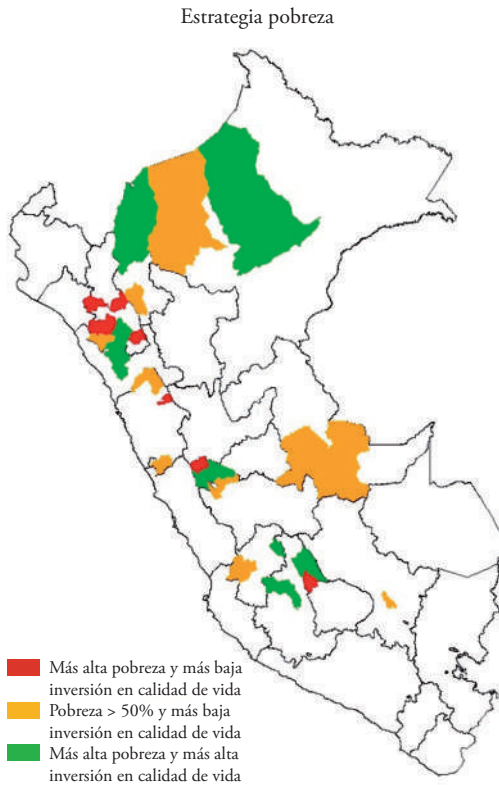


Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

Estrategia pobreza

De las 159 provincias rurales, solo en 12 que se encuentran entre las 40 con mayor población rural pobre coinciden las más altas inversiones por cada 1000 habitantes en calidad de vida (en verde en el gráfico 33). Simultáneamente, en 7 de las provincias (San Pablo, San Marcos, San Miguel y Chota en Cajamarca, Daniel Alcides Carrión en Pasco, Mariscal Luzuriaga en Ancash y Chincheros en Apurímac), de entre las 40 con mayores niveles de pobreza

Gráfico 33
Mapa de provincias rurales-estrategia pobreza



Fuente: SIAF-SNIP 2013-2014. Elaboración propia.

rural, la inversión por cada 1000 habitantes en mejora de calidad de vida se ubica en el último cuartil, mostrando las más bajas inversiones (en rojo en el gráfico). Además, en otras 11 provincias donde la pobreza rural supera el 50%, los niveles de inversión en calidad de vida por cada 1000 habitantes se encuentran entre los 40 más bajos (en amarillo en el gráfico).

En suma, desde la promulgación de la ENDER (2004) ha habido una alta innovación en políticas públicas con incidencia en el desarrollo rural en todos sus campos de intervención, como se aprecia en el Anexo 1. Estas, sin embargo, dependientes de sectores y niveles de gobierno diferentes, no se despliegan en el territorio de forma estratégica, ni parecen orientarse por lo que es prioritario según la acumulación de activos de cada tipo de ruralidad, ni son complementarias, salvo pocas excepciones.

Lo que podemos afirmar es que hay políticas y programas presupuestales en curso con incidencia en el desarrollo rural, pero no estrategias, debido precisamente a que no existen espacios de coordinación a nivel del Estado peruano que uniformicen prioridades de intervención en el territorio, o que proporcionen activos o servicios públicos complementarios. Por ello, a 10 años desde la aprobación de la ENDER, han mejorado los indicadores de ingreso o de acceso a servicios, pero las brechas urbano/rurales siguen siendo altas.

6.1. Un diseño institucional para gestionar una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural: consideraciones preliminares

1. La sección de análisis de la ENDER al interior de la política peruana mostró que esta nunca llegó a ponerse en marcha. Las razones pueden ser diversas: además de la escasa precisión (población, metas), se puede mencionar la ausencia de un ente rector responsable de su seguimiento. Ello es particularmente difícil porque la ENDER no es (ni prioritariamente) sectorial, pues atraviesa prácticamente todos los sectores del Estado y sus servicios. Por ello, se sugirió un Comité Técnico al interior de la PCM, que luego fue un Comité Técnico dentro de la Secretaría Técnica de la

Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (donde incluso no están presentes algunos ministerios que proveen infraestructura económica —MTC— o servicios económicos —PRODUCE— al interior de la PCM, que logra acuerdos precisos cuando se trata efectivamente de “sectores sociales”, como los vinculados a la desnutrición infantil. Una estrategia de desarrollo rural no se limita a atender a los hogares en pobreza o vulnerabilidad; involucra además temas de política económica general, grandes inversiones en infraestructura, gestión del ambiente, etc.

La PCM es efectivamente el coordinador de la política del conjunto de ministerios y niveles de gobierno, pero no cuenta con los equipos técnicos —que se encuentran en los ministerios— para gestionar cada uno de los objetivos multisectoriales de la política nacional.

En general, las comisiones interministeriales de muchos sectores no parecen ser eficaces, particularmente si no están bajo la rectoría o el liderazgo de uno de ellos. Los costos de coordinación entre muchos actores son altos, terminan desalentando esfuerzos de articulación y cada sector acaba encerrado en sus propios planes operativos, presupuestos y prioridades sectoriales. Esta reflexión parece contraintuitiva en relación con lo que frecuentemente se piensa: mientras más actores esten presentes, más posibilidades habrá de generar las políticas que la población necesita. La propia ENDER, producto de ocho ministerios y un actor de sociedad civil, logró un listado, pero no estrictamente una estrategia con responsabilidades. Más bien acuerdos de pocos sectores, en los que cada quien ejecuta lo que le corresponde, pero coordinadamente y con metas, como los que logra el MIDIS (Aprende Saludable, FONIE, Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)), parecen funcionar mejor.

2. El proceso de aprendizaje en los diseños y procesos de implementación desde otras estrategias nacionales relacionadas a objetivos de desarrollo rural enfatizan también un conjunto de elementos importantes de cara a la formulación de una ENDER reestructurada. Hemos identificado cinco principales: (i) una definición clara de población objetivo;

- (ii) una propuesta específica de articulación con otros sectores, estrategias vigentes y la formulación de indicadores para su seguimiento;
 - (iii) una conformación eficiente de actores con una jerarquía clara;
 - (iv) la inclusión de instrumentos específicos para la articulación de políticas entre sectores y niveles de gobierno, y (v) una definición clara de competencias entre niveles de gobierno que compense la falta de estas heredada de un proceso descentralizador inconcluso.
3. De las secciones anteriores de este trabajo parece claro también que si bien algunos de los aspectos de la ENDER se asociarían a ejes o lineamientos de otras estrategias nacionales recientes (ENIC, ENSAN), ninguna la agota ni tiene como objetivo específico las condiciones de ruralidad. Sin embargo, resulta importante definir con mayor claridad los ámbitos de intervención específicos, en cuanto a componentes y población objetivo, vinculados a los planes y programas de cada una de estas estrategias, con la finalidad de mejorar la coordinación de las intervenciones orientadas al desarrollo rural.
 4. La innovación de políticas que se hace evidente en el Anexo 1, vinculadas a campos de intervención de la ENDER desde 2004, es muy grande y hay muchos programas que se aplican a los territorios rurales. Sin embargo, la persistencia de importantes brechas de ingresos, de pobreza y de acceso a servicios y disponibilidad de activos públicos sigue distanciando los espacios urbanos y los rurales en detrimento de estos últimos, deprimiendo las expectativas de progreso de sus habitantes.
 5. El despliegue de los 27 programas presupuestales que destinan fondos de inversión del Estado a campos que se pueden asociar a la ENDER no parece seguir una estrategia identificable que priorice objetivos específicos de política o promueva la complementariedad de intervenciones en el territorio. Si bien existen recursos presupuestales disponibles, lo que explica en parte las innovaciones de política en materia rural que hemos identificado, persisten limitaciones importantes para la formación de criterios de articulación o coincidencia territorial en las inversiones públicas.

6. Por las características específicas de la ruralidad, la persistencia de brechas de acceso y la ausencia de un sector a cargo de su desarrollo, parece que sigue siendo necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural, pero con un modelo de gestión intersectorial eficaz. En cualquier modelo de gestión propuesto, un alto componente de voluntad política parece central.

6.2. ¿Qué marco institucional para la gestión del desarrollo rural?

Para la actualización de políticas de desarrollo rural que se aprecia en el Anexo 1, debimos buscar información de 13 ministerios (MIDIS, MINAGRI, MTPE, MTC, MEM, PCM, MINCETUR, MINSA, MINEDU, MVCS, MINCUL, MINAM y PRODUCE), así como de dos instituciones públicas más: AGROBANCO y Essalud. Además, 24 gobiernos regionales y más de 1,800 gobiernos locales realizan inversiones en activos o servicios en el ámbito rural. ¿Es posible una gestión articulada?

De todos los ministerios mencionados, dos, MIDIS y MINAGRI, tienen en sus definiciones centrales inducir procesos nuevos en ámbitos rurales: para el MIDIS, es prioridad central (y casi excluyente) de sus programas FONCODES, Juntos y Cuna Más (acompañamiento familiar) desarrollarse en centros poblados rurales, y la ruralidad es una de las condiciones de identificación de su población emblemática, la población en proceso de inclusión (PEPI). De otro lado, en el MINAGRI, prácticamente toda su actividad se dirige al ámbito rural.

Otro actor importante en la definición de políticas y presupuestos destinados al sector rural es el MEF, que gestiona y da las prioridades del fondo FRONIPREL, dirigido a gobiernos regionales y locales, y da seguimiento a PROCOMPITE, fondo para la promoción de cadenas productivas, con fuerte incidencia en las de origen agropecuario.

Ninguno de los tres, por otro lado, agota ni los nueve lineamientos y 94 políticas contenidas en la ENDER, ni nuestro esfuerzo por reordenarlos en

cinco campos de acción más cercanos a las definiciones de política actuales: no es solo la población en pobreza la que interesa a una política de desarrollo rural, ni solo la actividad agropecuaria, ni solo los fondos concursables de los gobiernos descentralizados. Tampoco se trata, por cierto, solo del campo de intervención o de las políticas del Gobierno central.

Una voluntad política de desarrollo rural requeriría organizar el conjunto de intervenciones, principalmente de los programas presupuestales y fondos especiales en relación con las condiciones que comprometen, en diferentes espacios rurales, así como avanzar en niveles de desarrollo. Pero como las realidades rurales son muy diversas y sus niveles de desarrollo también, organizar el conjunto de intervenciones demandaría en primer lugar establecer prioridades para los diferentes tipos de ruralidad, lo que exige establecer una tipología. En este trabajo, hemos propuesto una que funciona en torno a la disponibilidad de servicios básicos y de infraestructura económica, sustentada en la alta asociación entre estos y los ingresos rurales. Ello ordenaría la prioridad de intervenciones a la manera de trayectorias: lograr pasar a través de esfuerzos de inversión los territorios del tipo 1 al tipo 2, los de tipo 2 al tipo 3 y los de tipo 3 a mejores condiciones de producción, transacción y asociatividad. Lo que lograría una tipología son prioridades, énfasis, no tratamientos excluyentes.

Ello porque junto con saber a qué tipo de contexto se dirigen las intervenciones, se requiere que estas logren complementariedades estratégicas. Inversiones en mejora de activos domésticos se pueden perder si no se hacen esfuerzos por valorizarlos a través de activos públicos (conectividad, por ejemplo) y servicios. Inversiones en riego o grandes esfuerzos de comunicación vial, como la carretera longitudinal de la sierra, sin la implementación de servicios complementarios, pueden terminar no siendo aprovechadas en todo su potencial por los agentes económicos rurales.

Por lo demás, una voluntad política de desarrollo rural requiere ser conducida al interior de un marco institucional. Como el desarrollo rural involucra diferentes sectores, puede proponerse que este marco esté dirigido por la gestión coordinada de un órgano que reúna a los dos ministerios

más íntimamente vinculados a la ruralidad: un subgabinete formado por los ministros del MIDIS y el MINAGRI. Los ministros decidirían así sobre la ejecución coordinada de estrategias en tipos de ruralidad diferentes, tomando decisiones conjuntas sobre el uso coordinado, es decir, simultáneo, concertado y territorialmente coincidente, de sus programas presupuestales y fondos¹⁵, y buscando acuerdos parciales con los otros ministerios con los que ya tienen acuerdos firmes o dinámicas de incentivos.

Un Subgabinete de Desarrollo Rural requeriría de la contratación de un director ejecutivo y un mínimo equipo de planeamiento que proponga las estrategias a seguir por tipo de territorio rural (la unidad territorial de planeamiento en nuestra propuesta es la provincia), las metas y los criterios de selección de provincias para avanzar en una estrategia de desarrollo rural.

La presencia del MIDIS es clave porque a través de FONIE, FED y Aprende Saludable tiene el nexo institucional con los ministerios de Vivienda y Construcción, Transportes y Comunicaciones, Energía y Minas, Salud y Educación.

De esta manera, el subgabinete:

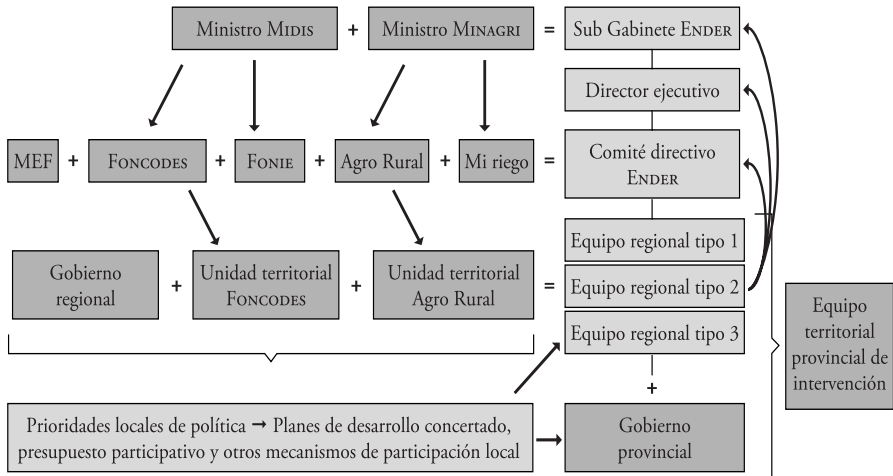
- Tomaría acuerdos sobre las metas anuales y los territorios para el funcionamiento de la Estrategia Nacional Coordinada de Desarrollo Rural sobre la base del uso coordinado y simultáneo de sus programas presupuestales y fondos en los territorios donde se decida conducir una estrategia de desarrollo rural (o de un Programa Presupuestal de Desarrollo Rural que podría crearse).
- Contrataría a un director ejecutivo y conformaría un directorio con dos representantes de cada ministerio sectorial: uno asociado a inversiones y otro a servicios, y un representante del MEF.

15 Podría también formarse un nuevo programa presupuestal cuyos fondos se incorporan al presupuesto de los tres ministerios con el encargo preciso de que su ejecución requiere el acuerdo de todos en los territorios y para las funciones y servicios previstos en el programa. Otra opción podría ser que fondos específicos actuales se inscribieran como un programa estratégico, definido pero hasta ahora no operacionalizado en el presupuesto público.

- Se reuniría para monitorear el cumplimiento de metas. Si al más alto nivel no hay monitoreo de metas, muy difícilmente logran avanzar estrategias articuladas intersectoriales o intergubernamentales.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural requeriría definir los territorios de planeamiento de acciones. Los ámbitos provinciales son suficientemente cercanos a las particularidades de los centros poblados rurales, al mismo tiempo que permiten introducir en las estrategias de desarrollo rural lógicas de relación ciudad/campo o corredores económicos.

Gráfico 34
Esquema de gestión de la ENDER



Sin embargo, un enfoque territorial no puede basarse exclusivamente en equipos territoriales de ministerios centrales. Los gobiernos regionales tienen recursos de inversión, pero sobre todo poseen unidades de planeamiento con profesionales (en muchos casos) calificados y han recibido la transferencia de las agencias agrarias, lo que fue el brazo operativo del Gobierno en el sector agrario, que en el marco de una estrategia de desarrollo rural podrían volver a dinamizarse. Además, están autorizados a destinar el 10% de sus

presupuestos de inversión a fondos concursables PROCOMPITE. En varias regiones, existen consejos de desarrollo agrario, donde funcionarios del gobierno regional interactúan con actores de la sociedad regional para el planeamiento de intervenciones.

También los gobiernos municipales tienen fondos de inversión (incluso han destinado más recursos a los campos de desarrollo rural que los gobiernos regionales y, en muchos lugares, más que el Gobierno nacional). En algunos casos, han abierto Oficinas de Desarrollo Local (ODEL) o Rural (ODER) y planifican sus presupuestos y proyectos con actores de la sociedad rural. Asimismo, algunas municipalidades han logrado organizar también concursos PROCOMPITE potenciando cadenas productivas.

Ambos, gobierno regional y local, tienen más relación con las sociedades rurales y cuentan con órganos de ejecución importantes. Coordinar con ellos es fundamental. La propuesta de gestión de una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural requiere, además de la coordinación interministerial en un Subgabinete de Desarrollo Rural y un Comité Directivo Nacional, equipos regionales por tipo de provincias y equipos territoriales provinciales de intervención en cada provincia.

Sobre el funcionamiento operativo

- Hemos identificado 27 programas presupuestales, de los cuales 10 son gestionados por el MIDIS y el MINAGRI, además de tres fondos (FONIPREL, AGROIDEAS y PROCOMPITE). La idea sería identificar un conjunto de provincias para la implementación de estrategias de desarrollo de acuerdo a las prioridades de sus centros poblados rurales, y en cada una de estas provincias se forma un equipo territorial ENDER.
- La identificación de provincias puede ser:
 - Iniciativa del Comité Directivo ENDER de acuerdo a los criterios que construya e
 - Iniciativa de alianzas de gobiernos locales provinciales con gobiernos regionales.

- Identificadas las provincias, se constituyen tantos equipos regionales como tipos de provincias y se construye la estrategia de intervención en cada tipo provincial, tomando en cuenta los activos y proyectos regionales, sus planes estratégicos y sus perspectivas.
- En cada provincia, se constituye un equipo territorial provincial para elaborar el plan operativo de desarrollo rural contando con: los recursos de los programas de los ministerios, los recursos de los programas presupuestales y los recursos del gobierno regional y local. Quien lidera el planeamiento es aún el gobierno regional. Pueden además implementarse talleres provinciales con participación de los alcaldes distritales y de las organizaciones de la población rural, pero es indispensable la constitución y la actividad del Equipo Territorial ENDER, en la medida en que debe planificar y supervisar la ejecución conjunta de presupuestos públicos.
- Debe quedar claro y suscrito en qué centros poblados y con qué aportes presupuestales específicos (en programas presupuestales y proyectos de inversión pública) se van a desarrollar qué estrategias y actividades.
- El gobierno local provincial se constituye en el garante y vigilante de los acuerdos.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio analiza la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural aprobada en 2004 dentro de la política nacional y las estrategias elaboradas por los sucesivos gobiernos. Para ello propone evaluar los avances en la implementación de la ENDER por medio de cinco componentes: (i) la descripción de la estrategia, sus antecedentes y el contexto que da origen a su aprobación, así como los cambios institucionales y avances en evaluación posteriores; (ii) la discusión sobre la definición de ruralidad empleada por el estudio, una propuesta de reorganización de campos de la ENDER y una breve revisión de las estrategias vigentes relacionadas al desarrollo rural y el proceso de aprendizaje de su implementación; (iii) un diagnóstico del sector rural en relación con las brechas de ingresos y activos de los hogares, así como la presentación de evidencia sobre la importancia de la complementariedad de intervenciones para potenciar sus impactos en el territorio; (iv) un análisis de la relación entre necesidades prioritarias y las intervenciones del Estado desplegadas en el territorio sobre la base de una tipología propuesta de provincias rurales, con el fin de identificar si los cambios de política y lógicas de inversión pública asociadas a la ENDER siguen un patrón estratégico o no; y (v) una propuesta de marco de gestión para una ENDER reestructurada.

La ENDER sirvió para lograr algunos consensos básicos en la orientación de las políticas públicas y desarrolló un diagnóstico amplio de la situación del sector, planteando ocho componentes como Lineamientos Estratégicos de Política, a los que se agregaba uno de inclusión social. Sin embargo, tal como se formularon, estos lineamientos se desagregaban en un conjunto extremadamente diverso de intervenciones públicas (94) de distinto nivel, entre las

que figuraban acciones en sentido estricto, las que podrían denominarse como resultados intermedios, así como grandes líneas de política nacional. A ello se sumaron limitaciones asociadas a la ausencia de una definición operativa de ruralidad, la falta de una asignación de responsables de sus avances fuera de la PCM y la carencia de metas o indicadores para su seguimiento.

El proceso de aprendizaje en los diseños y procesos de implementación desde otras estrategias nacionales relacionadas a objetivos de desarrollo rural enfatizan un conjunto de elementos importantes frente a la formulación de una ENDER reestructurada. Hemos identificado cinco principales: (i) una definición clara de población objetivo; (ii) una propuesta específica de articulación con otros sectores, estrategias vigentes y la formulación de indicadores para su seguimiento; (iii) una conformación eficiente de actores con una jerarquía clara; (iv) la inclusión de instrumentos específicos para la articulación de políticas entre sectores y niveles de gobierno; y (v) una definición clara de competencias entre niveles de gobierno que compense la falta de estas heredada de un proceso descentralizador inconcluso.

En ese sentido, la articulación de política a cualquier nivel será poco viable en la medida que no se cuente con instrumentos que atenden la formulación de planes específicos en el marco de cada estrategia (por ejemplo, a escala regional o local) con los criterios de asignación de gasto e inversión desde los sistemas administrativos nacionales (e. g. SNIP). Asimismo, la ausencia de una asignación diferenciada de competencias entre niveles de gobierno es grave y amerita una discusión vinculada a qué nivel tiene determinadas ventajas comparativas para la provisión de determinados bienes o servicios públicos, a los requerimientos en función del fortalecimiento de capacidades que será necesario desplegar en cada caso y a la formulación de pilotos que validen los posibles espacios de articulación en el territorio.

Sobre la base de la definición de ruralidad y tipología propuesta, el estudio encuentra que la inversión pública no parece orientarse en función de las necesidades de cada tipo provincial, sino que o aprovecha diferenciales en capacidad de gasto o interviene aisladamente. No se observa que las brechas en el acceso a activos o servicios entre los tres tipos de provincias

rurales se cierren, y el énfasis de las inversiones públicas no se ajusta a las mayores carencias de cada tipo provincial. Asimismo, en el interior de cada tipo provincial, tampoco se observan complementariedades que potencien el impacto de estas inversiones en el territorio. La identificación de una precaria consistencia en la complementariedad territorial de los recursos invertidos en el ámbito rural, sumada al proceso de aprendizaje institucional derivado de la fallida implementación de la ENDER, constituyen la principal motivación del modelo de gestión propuesto para su reestructuración, con el liderazgo del MIDIS y el MINAGRI, y mediante la formación de un subgabinete de coordinación y equipos territoriales de intervención a escala provincial.

Anexo 1. Campos de política de desarrollo rural, la ENDER y los avances recientes

Como hemos sugerido, es posible reordenar las diferentes acciones de la ENDER en cinco campos de políticas públicas vinculadas al desarrollo rural y uno de política general. Esta sección los identifica e incluye las políticas públicas nuevas que los desarrollan. Las acciones o medidas referenciales de la ENDER en los cuadros a continuación conservan una numeración que permite ubicarlas en la ENDER original:

- Las medidas numeradas del i al xxiii corresponden al lineamiento 1: Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible.
- Las numeradas del xxiv al xxvii, al lineamiento 2: Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales.
- Las que tienen números del xxviii al xl, al lineamiento 3: Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural.
- Las numeradas del xli al liii, al lineamiento 4: Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo.
- Las numeradas de liv al lxv, al lineamiento 5: Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural.
- Las que tienen numeración del lxvi al lxxvi, al lineamiento 6: Impulsar una gestión integral de prevención, mitigación y rehabilitación en la producción e infraestructura rural.

- Las numeradas del lxxvii al lxxxiv, al lineamiento 7: Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo.
- Las numeradas de lxxxv al xc, al lineamiento 8: Promover la inclusión social.
- Las numeradas del xci al xciv, al lineamiento 9: Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.

1. Intervenciones que incrementan los activos de las familias rurales

Catorce medidas planteadas en la ENDER giran en torno mejorar la dotación de activos de las familias rurales, principalmente los intangibles (capacidad de usar mejor el agua, de incorporar tecnologías, tener asistencia técnica, etc.). Estas se encuentran repartidas entre los lineamientos 1, 4, 5 y 7 de la ENDER.

N.º Medidas referenciales en la ENDER

- | | |
|----|--|
| 1 | i. Incrementar la diversificación y tecnificación de la producción rural. |
| 2 | vii. Aplicación de tecnología apropiada y de alto valor en zonas de potencial productivo inducida a través de los centros de gestión y desarrollo tecnológico. |
| 3 | ix. Incrementar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios rurales. |
| 4 | x. Impulso a una actividad agropecuaria “de precisión”, reduciendo, en la planeación, los riesgos climáticos y de altos costos de transacción. |
| 5 | xxvi. Recomposición del minifundio mediante compra titularizada de predios y creación de fondo hipotecario para compra de tierras y condiciones crediticias de largo plazo. |
| 6 | xxvii. Incentivos para promover el arrendamiento de tierras, especialmente en áreas de la costa, para la obtención de economías de escala en procesos productivos que a su vez permitan la aplicación de tecnologías más eficientes. |
| 7 | l. Promoción del acceso de pequeños productores asociados a servicios de asistencia técnica apropiada a sus necesidades proporcionados por un mercado privado de empresas de asistencia técnica. |
| 8 | lv. Incremento de la productividad y producción agropecuaria con prácticas sostenibles de producción. |
| 9 | lvi. Uso eficiente del agua de riego con priorización de cultivos y variedades, y uso de tecnologías apropiadas de riego. |
| 10 | lx. Fomento de cédulas de cultivo de acuerdo al potencial y sostenibilidad de los recursos naturales existentes en las diferentes zonas geoeconómicas. |

- 11 lxi. Fortalecimiento de programas de desarrollo alternativo a base de la concertación con las comunidades rurales donde existan cultivos ilícitos.
- 12 lxiii. Protección del patrimonio ambiental y cultural asentado en el mejoramiento de las capacidades y conocimientos tradicionales de las poblaciones locales.
- 13 lxxix. Fortalecimiento de la formación técnica y empresarial de los jóvenes, orientada a la generación de capacidades para el empleo rural.
- 14 lxxxiii. Recuperación, generación y valoración de usos, conocimientos, prácticas y tecnologías tradicionales.

Avances de políticas públicas

- FONCODES (MIDIS), a través del primer componente (fortalecimiento de la economía familiar) de Haku Wiñay (Jaku Wiñay), proporciona asistencia técnica y capacitación para incrementar la productividad, asistencia técnica y servicios para introducir cambios en el portafolio de cultivos y crianzas, capacitación en tecnologías que aseguren la sostenibilidad del recurso tierra y capacitación para introducir sistemas de riego tecnificado en parcelas (aspersores). El servicio no existía en 2004.
- Agro Rural (MINAGRI). Tiene presencia en 20 departamentos, con 200 sedes a escala nacional. Se constituye desde 2008 como unidad ejecutora del Viceministerio de Agricultura, reuniendo programas (Pronamachcs, con presencia en toda la sierra, y Proabonos) y proyectos que contaban con apoyo de la cooperación internacional:
 - Marenass, con apoyo de FIDA, se inició en 1998, destinado a mejorar los activos (familiares y comunales); ya concluyó.
 - Corredor Puno Cusco, con apoyo de FIDA, se inició en 2000 (concluyó en 2008) y desarrolló los mercados de servicios no financieros apoyando negocios rurales.
 - Prosaamer, con apoyo del BID, iniciado en 2005 y destinado a mejorar los servicios de información y acceso a mercados (concluyó en 2011).
 - Aliados, con apoyo del Banco Mundial, iniciado en 2007 (está vigente), subvenciona parcialmente la creación de negocios rurales y de proyectos de desarrollo comunal.
 - Proyecto Sierra Norte (iniciado en 2009) y Proyecto Sierra Sur (iniciado en 2005). Ambos, con aportes de FIDA, han combinado iniciativas de manejo de recursos naturales y de apoyo a negocios rurales.

Solo los dos primeros existían antes de la ENDER.

Los proyectos tienen un marcado acento en el apoyo a la contratación de servicios de asistencia técnica (en general, servicios no financieros) y su desarrollo como mercado.

- PSI (MINAGRI), que busca mejorar la infraestructura de riego tecnificado a escala parcelaria, incrementa los activos de las familias, pero no de las más pobres. Desde 2010, sin embargo, maneja un programa de riego tecnificado en la sierra (PSI-Sierra) con crédito del Banco Mundial.
- AGROIDEAS (MINAGRI) es un fondo no reembolsable que busca fomentar la competitividad agraria. Promueve y apoya proyectos de negocios agrícolas,

- forestales y pecuarios. Financia tanto asistencia técnica para emprendimientos de desarrollo agrario como activos físicos (equipos, maquinaria). Creado en 2010, se otorga a solicitud de agricultores organizados que preparan planes de negocios evaluados técnicamente por el MINAGRI. En 2014, ejecutó recursos por 35 millones de nuevos soles. No existía antes de la ENDER.
- PROCOMPITE es un mecanismo presupuestal creado en marzo de 2009 que autoriza a los gobiernos regionales y locales a destinar hasta el 10% de sus presupuestos anuales de inversión a crear unos fondos concursables de apoyo a la competitividad. También permite financiar asistencia técnica y adquisición de activos. Desde 2009 hasta junio de 2014, ha movilizado recursos por S/. 358 247 918; cuando menos el 82% de ellos se han destinado a planes de negocios agropecuarios. En ese periodo, 18 gobiernos regionales, 61 provinciales y 119 distritales han abierto fondos PROCOMPITE. Entre ellos, 120 millones se destinaron a planes de negocios de cacao o café, 20 millones a crianza de cuyes, casi 16 millones a derivados lácteos y quesos, y poco más de 13 millones a emprendimientos de mejora de ganadería lechera. No existía antes de la ENDER.
 - El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo desarrolla un programa presupuestal destinado a mejorar la empleabilidad: Mejoramiento de la Empleabilidad e Inserción Laboral-Proempleo. Implementado en ciudades intermedias, podría mejorar las capacidades de los hogares rurales para la inserción laboral de miembros jóvenes en actividades no agrícolas. No existía antes de la ENDER.
 - Dos programas presupuestales del MINAGRI interesan también: reducción de la degradación de los suelos agrarios, a cargo de INIA y Agro Rural, y mejora de la articulación de pequeños productores al mercado.
 - No se identifica ninguna política en torno a la reconcentración parcelaria o la recomposición del minifundio.

2. Intervenciones que mejoran las condiciones de rentabilidad de los activos de las familias

Esta mejora puede darse a través del incremento de activos públicos, básicamente de infraestructura, o de los servicios económicos.

2.1. Intervenciones que incrementan la disponibilidad de activos públicos

Cinco recomendaciones de ENDER, todas en el lineamiento 3, proponen la mejora de la infraestructura económica y de transporte. Si bien la

electrificación se ubica en la ENDER entre los servicios del hogar, hemos incluido aquí el Programa de Electrificación Rural por su importancia en la capacidad de la población de mejorar sus ingresos (como infraestructura económica y no solo de calidad de vida). A pesar del poco peso que tienen en la ENDER, las hemos ubicado aparte por el alto peso que tienen en el presupuesto público de los tres niveles de gobierno.

N.º Políticas en ENDER

- 1 xxx. Validación y recuperación de las infraestructuras económicas tradicionales.
 - 2 xxxii. Garantizar la vida útil de la infraestructura económica, asegurando el financiamiento de su operación y mantenimiento, así como reduciendo el riesgo de ser afectada por fenómenos naturales extremos.
 - 3 xxxvii. Construcción de vías y caminos secundarios en zonas de potencial de mercado para la producción agropecuaria, a cargo de gobiernos locales, y la venta de servicios ambientales.
 - 4 xxxviii. Desarrollo y ampliación de la pequeña y mediana infraestructura de riego, con un adecuado manejo y mantenimiento con participación de los usuarios.
 - 5 xli. Dotación de centros de información y telecomunicación conectados nacionalmente y a los órganos de desarrollo rural regional.
-

Avances de política pública

- Además de Provías Descentralizado (MTC), su Programa de Caminos Rurales existía desde mediados de la década de 1990, y ha sido transferido a los gobiernos locales y Fitel (MTC) con la función asignada de lograr un acceso universal (en todo el territorio) a servicios de telecomunicaciones.
- FONIE (MIDIS): Fondo Nacional para la Inclusión Económica; creado en 2013, financia estudios de preinversión y ejecución de proyectos de mantenimiento y nueva infraestructura de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales. Está diseñado para orientar la inversión pública en infraestructura a los centros poblados rurales con mayores rasgos de exclusión (familias de bajo nivel educativo, lengua originaria y alta pobreza). Los ejecutores finales son los gobiernos locales, tras la aprobación de sus proyectos por parte de los sectores correspondientes.
- La Dirección General de Electrificación Rural (MEM) maneja un programa presupuestal cercano a los 300 millones (2014) que ejecuta proyectos en zonas rurales, localidades aisladas y de frontera. Desarrolla proyectos de electrificación, de pequeñas hidroeléctricas y de energía renovable. Actúa en el marco de la Ley N.º 28749, Ley General de Electrificación Rural, de febrero de 2006.
- Mi Riego (MINAGRI) es uno de los esfuerzos más grandes para financiar la construcción de represas y sistemas de riego en la sierra. Existe desde 2013.
- Programa de Recuperación de Andenes (MINAGRI).

2.2. Intervenciones que incrementan los servicios económicos

Cerca de 30 propuestas de intervenciones públicas se encuentran en la ENDER, repartidas entre los lineamientos 1, 3, 4, 5 y 7. Se podría decir que son el corazón, el centro de la ENDER, que confía más en la generación de vínculos con los mercados que en la incorporación de tecnología y el incremento del capital humano para lograr el desarrollo rural. La ENDER se elabora antes de la firma de los tratados de libre comercio y al inicio del crecimiento de la agricultura de exportación: en 2004, las exportaciones agrícolas tradicionales (básicamente café) ascendieron a 325 millones de nuevos soles (valores FOB) y las no tradicionales a 801 millones; en 2013, las tradicionales llegaron a 785 millones (tras un pico de 1,700 millones en 2011) y las no tradicionales a 3 300 millones.

N.º Políticas en ENDER

- 1 ii. Identificar el tipo del mercado: exportación, mercado nacional, mercado local.
- 2 iii. Aprovechar las oportunidades del mercado nacional e internacional a través del desarrollo de las capacidades empresariales de los productores.
- 3 iv. Identificación de nichos y oportunidades de mercado en los ámbitos externo e interno en coordinación con PROMPEX.
- 4 v. Consolidación de los Planes Estratégicos Regionales de Exportación (a cargo del MINCETUR), impulsando la realización de mesas multisectoriales públicas y privadas, con participación de empresarios destacados de las regiones y localidades. De estos planes se desprenden actividades a realizar que pasarán a formar parte del presupuesto del ministerio de la competencia y los gobiernos regionales.
- 5 vi. Búsqueda de promoción de la inversión privada para el desarrollo integral de destinos turísticos en el ámbito rural a través del fortalecimiento institucional (gobiernos regionales, gobiernos locales y asociaciones de emprendedores y profesionales), la identificación de productos turísticos, la formación y capacitación de emprendedores de pequeños negocios en el ámbito rural y la adecuada promoción a escala nacional e internacional.
- 6 viii. Identificación e impulso de servicios rurales y ambientales y de actividades productivas no rurales, complementarias o alternativas a la producción agrícola.
- 7 xi. Reconversión de la producción agropecuaria propendiendo por productos de alta calidad, inocuidad y debidamente certificados en los mercados internos y externos, y promoción y estímulo a las buenas prácticas agropecuarias y de calidad.
- 8 xiii. Organización de alianzas productivas articuladas a los mercados regional, nacional e internacional.

- 9 xiv. Fortalecer la articulación de los mercados de bienes y de servicios en el ámbito urbano-rural.
- 10 xv. Promover la inversión privada descentralizada que genera encadenamientos productivos.
- 11 xviii. Acceso oportuno a una oferta de servicios financieros y no financieros para la producción, poscosecha, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios, y reforma del sistema financiero para el sector rural que impulse el desarrollo del Banco Agropecuario como un banco de servicios financieros en las condiciones del resto de la banca, así como la modernización de las cajas rurales y municipales; asimismo, que impulse la creación del Fondo de Garantías Agropecuarias e introduzca el Seguro Agropecuario como forma de incentivar la oferta de crédito y el acceso de los pequeños productores al mercado con tasas de interés competitivas.
- 12 xix. Estímulo a los programas de microfinanciamiento y de fomento a la pequeña y mediana empresa en áreas conexas con los territorios rurales en coordinación con PRODUCE y MINCETUR.
- 13 xx. Fomento de los mercados de capitales y de instrumentos como la Bolsa Nacional Agropecuaria para ampliar las alternativas de financiamiento de proyectos en el sector rural y de las opciones de financiamiento para la comercialización agropecuaria.
- 14 xxiv. Consolidación del proceso de titulación y registro de predios rurales, con especial énfasis en la selva y en la sierra.
- 15 xxv. Desarrollo de la capacidad de gestión de las juntas de regantes y reglamentación de los procesos de clarificación de derechos de propiedad del agua y de definición del régimen de tarifas.
- 16 xlii. Apoyo a la conformación de centros regionales de transformación y adecuación de productos agropecuarios, en alianza con el sector privado, las comunidades y la cooperación internacional.
- 17 xlv. Consolidación de un eficiente, útil y oportuno sistema nacional de información agraria y agroindustrial.
- 18 xlvi. Fortalecimiento del sistema nacional de investigación, innovación y transferencia tecnológica en agricultura y agroindustria, con participación del sector privado y académico. Específicamente, seleccionar y priorizar las principales cadenas productivas para identificar la correspondencia con las investigaciones del INIA, principalmente en las líneas agrícola, ganadera y forestal.
- 19 xlvii. Promoción de la innovación y competitividad a través de centros de investigación vinculados a productores en cadenas productivas, principalmente sobre la base de la experiencia de Incagro.
- 20 xlvi. Fortalecimiento del Servicio Nacional de Sanidad Agraria.
- 21 xlix. Implementación de una eficiente y transparente red de mercados mayoristas a escala nacional, que incluye centros de acopio, centros de beneficio y cadena de frío.
- 22 li. Promoción de la gestión de centros de servicios en ciudades intermedias, que puedan inducir tecnologías de punta a bajo costo y la incorporación de las administraciones regionales y locales, productores y comunidades.

- 23 lii. Apoyo a la conformación de centros de transformación y adecuación de productos agropecuarios, en ciudades intermedias, en sociedad con el sector privado, las comunidades y la cooperación internacional.
- 24 liii. Desarrollo y ampliación de los servicios de estandarización y certificación para la producción agropecuaria.
- 25 lvii. Implementación de una política de control de semillas, calidad genética del ganado y protección de recursos genéticos.
- 26 lxxx. Desarrollo de una cultura exportadora para viabilizar recursos y aprovechar las potencialidades de cada región.
- 27 lxxxi. Ejecución de programas de capacitación en turismo para funcionarios de los gobiernos regionales, locales, emprendedores de negocios y pequeños y medianos empresarios.

Avances de política pública

La mayoría de programas (FONCODES, Agro Rural, Sierra Exportadora, AGROBANCO) impulsan la asociatividad y los dos últimos las cadenas productivas (asociatividad y cadenas productivas fueron por muchos años el centro de la actividad de las agencias agrarias).

La Ley Marco de Desarrollo Económico Rural (de julio de 2004) establece también la prioridad de cadenas productivas y propicia la formación de empresas productivas capitalizadas (EPC), definidas como sociedades anónimas abiertas o cerradas (quedan fuera otras formas de organización empresarial de los agricultores, como las cooperativas).

- Sierra Exportadora (PCM) es probablemente el programa que más refleja esta lectura de la ENDER del desarrollo como vínculos con los mercados y, particularmente, con la exportación. Sierra Exportadora, creada por ley en octubre de 2006, se inscribe en la Ley Marco de Desarrollo Económico Rural de julio de 2004, busca e identifica productos (nichos de productos) con demanda insatisfecha, a las empresas interesadas en ampliar su negocio y a las zonas con potencial de producción; luego identifica a organizaciones (o promueve su constitución) de productores y promueve el negocio (desde la transferencia de tecnología y los vínculos con las empresas para realizar gestiones financieras hasta las relaciones con otros actores del Estado (SENASA, por ejemplo). Su enfoque es típicamente el de cadenas productivas, no el de lograr el contacto directo entre productor e importador externo. Desarrolla productos en los siguientes programas: turismo andino, quesos maduros, berries, exportación de conocimientos neancestrales, innovación e industria de granos andinos, innovación e industria de palta Hass y otros frutales, innovación e industria Forestal y trucha andina. Cuenta con 16 Centros de Promoción de Exportaciones en todo el país.
- MINCETUR informa sobre diversas opciones de turismo rural (no solo el turismo convencional) en su web <http://www.peru.travel/es-pe/>. El servicio es reciente.
- AGROBANCO. En julio de 2007, se da la Ley de Relanzamiento del Banco Agropecuario. Como banca de primer piso, da préstamos a agricultores en estrategia de cadenas productivas; como banca de segundo piso, financia a medianos productores a través de entidades financieras intermediarias.

- FONCODES, en su estrategia Haku Wiñay, tiene un componente de inclusión financiera sobre los usos del ahorro y el manejo de cuentas de ahorro.
- Seguro Agropecuario Catastrófico. En diciembre de 2007, se crea el FOGASA (Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario), dirigido a agricultores de menos recursos (según el Mapa de pobreza del INEI 2009). Sus normas de operatividad establecen que cada año el consejo directivo de FOGASA establece (i) los tipos de bienes o producción elegible para ser cubiertos por el Seguro Agropecuario, (ii) los tipos de seguros agropecuarios que se financiarán, (iii) las zonas o territorios geográficos de cobertura, (iv) los criterios de la población objetivo, (v) los porcentajes de financiamiento que se aplicarán con relación al importe de la prima y (vi) las bases y criterios para la selección y contratación de las compañías de seguros que otorgarán la cobertura del Seguro Agropecuario (actualmente, Mapfre y La Positiva).
- Agromensajes (MINAGRI). El proyecto Prosaamer colaboró en el diseño y puesta en operación de un servicio de información de precios en tiempo real a través de mensajes de texto por celular. Actualmente, está desactivado. Lo que sí se mantiene es el SISAP (Sistema de Abastecimiento y Precios), del MINAGRI, con información al día de precios y avances de la campaña agrícola, accesible a través del portal del ministerio.
- SENASA (control de plagas y sanidad, certificación de inocuidad).
- INIA proporciona el servicio de certificación de semillas.
- Sobre registro de propiedad, catastro y titulación, las funciones de COFOPRI han sido transferidas a los gobiernos regionales.

3. Intervenciones que mejoran la calidad de vida de los pobladores rurales

Son 12 las propuestas de intervención; prácticamente todas (con excepción de la reducción de analfabetismo) tienen políticas públicas o programas presupuestales orientados a (o con prioridad en) poblaciones rurales. La creación de los ministerios de Desarrollo e Inclusión Social y de Cultura asume como políticas muchas de ellas.

N° Políticas en ENDER

- 1 xxxix. Dotación de servicios básicos de agua, electricidad, alcantarillado y saneamiento básico en centros poblados rurales.
- 2 xl. Impulso a programas de construcción y mejoramiento de la vivienda rural adecuada a las condiciones de las zonas agroecológicas.

- 3 xliii. Dotación de servicios básicos de agua, electricidad, alcantarillado y saneamiento básico en los centros poblados rurales.
- 4 xliv. Mejorar las viviendas de la población rural, reduciendo las condiciones de vulnerabilidad ante fenómenos naturales extremos.
- 5 lxxvii. Garantizar el desarrollo y provisión de un sistema educativo en el medio rural, que ofrezca sus servicios en forma eficiente, con calidad y en condiciones de equidad, y en el que participen activamente los niños y niñas, y jóvenes en edad escolar, sus familias y la sociedad en general, sin ningún tipo de discriminación por cuestiones económicas, sociales o culturales.
- 6 lxxviii. Disminución de los índices de analfabetismo, especialmente en zonas de la sierra y la costa, guardando las características culturales de los grupos étnicos (lengua).
- 7 lxxxii. Rehabilitación y compensación efectiva a las comunidades víctimas de la violencia política a través de la creación de fondos de solidaridad con aportes del sector público y privado.
- 8 lxxxvi. Promoción de proyectos e iniciativas de la juventud rural.
- 9 lxxxvii. Priorización de iniciativas orientadas a mujeres rurales cabezas de hogar.
- 10 lxxxviii. Ampliación de cobertura en salud y seguridad social a la población rural de escasos recursos.
- 11 lxxxix. Protección y valoración de las etnias y sus patrimonios y desarrollo de programas especiales para el fomento de la lengua nativa y la medicina natural.
- 12 xc. Garantía de seguridad alimentaria y condiciones de nutrición para grupos vulnerables rurales.

Avances de política pública

- Seguro Agrario. Essalud ha creado un seguro específico para los trabajadores dependientes e independientes que desarrollen actividades de cultivo o crianza, avícola, agroindustrial o acuícola. Para los agricultores independientes, el costo es equivalente al 4% de la remuneración mínima vital (RMV).
- Educación y salud (coberturas, PP).
- Nutrición (MINSA). Lidera el Programa Articulado Nutricional.
- Saneamiento (MVCS y GR, GL).
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Creado en 2011, una de sus prioridades es atender a la población rural más pobre. Gestiona, además de FONCODES (desarrollo económico), cuatro programas sociales que inciden directamente en la calidad de vida rural: (i) Programa Juntos de Transferencias Monetarias Condicionadas; según la ENAHO 2012, el 93% de hogares que reciben transferencias son rurales. (ii) Programa Cuna Más-Acompañamiento a familias (MIDIS). El acompañamiento familiar es un servicio de Cuna Más dirigido exclusivamente a familias rurales. Promotores del programa visitan semanalmente a familias rurales de bajos ingresos para entrenar a las madres y padres en el cuidado de los menores de 36 meses (en nutrición, desarrollo de habilidades motoras y cognitivas, etc.). (iii) Programa Qali Warma (MIDIS). El programa es universal; atiende a todos los niños y niñas de escuelas públicas de educación inicial y primaria. En zonas rurales

de alta pobreza, los menores reciben dos raciones. (iv) Programa Nacional Pensión 65. Entrega una pensión no contributiva a personas mayores de 65 años en extrema pobreza. Por convenio con el MINSA, todos sus beneficiarios son incluidos en el Seguro Integral de Salud.

- El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social aprobó en 2013 la estrategia Incluir para Crecer. Para incentivar acciones articuladas entre sectores y niveles de gobierno que desarrollen las estrategias de los ejes 1 y 2 (nutrición y desarrollo infantil temprano), se ha creado el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED).
- Ministerio de Vivienda. Programa de construcción de tambos en CP rurales, inicialmente plataformas del MVCS para mejorar las condiciones de vivienda y saneamiento en el ámbito rural, y que se constituirían, luego de terminada la intervención en el conjunto de CP del entorno, en centros de servicios.
- Ministerio de Cultura, creado por Ley N.º 29565 en 2010, tiene un Viceministerio de Interculturalidad, encargado de formular políticas que garanticen los derechos y el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos del país. En septiembre de 2011, se promulgó la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y en 2012, su reglamento, que obliga a la realización de consultas (no vinculantes) cuando proyectos públicos o privados se desarrollan en territorios de pueblos indígenas (comunidades nativas o campesinas).

4. Intervenciones que buscan conservar o mejorar la calidad de los recursos naturales para la vida y la producción rural

Dieciséis medidas contenidas en la ENDER se orientan a una mejor planificación y gestión de los recursos naturales. Muchas de ellas son parte del repertorio de políticas que lleva adelante el Ministerio del Ambiente, cuya creación es uno de los cambios institucionales más importantes asociados al desarrollo rural.

N.º Políticas en ENDER

- 1 lxvii. Ejecución de proyectos de inversión orientados a la reducción de las vulnerabilidades existentes, propiciando el manejo integral de cuencas y disminución del deterioro del ambiente.
- 2 liv. Manejo integrado de cuencas con enfoques de gestión comunitaria.
- 3 lviii. Reducción de la deforestación y ampliación de las áreas reforestadas.
- 4 lix. Alto nivel de sensibilización ambiental y de identificación con el patrimonio.
- 5 lxii. Promover servicios ambientales del bosque, como aquellos derivados de la mitigación de emisiones y la captura de carbono, o la existencia de especies exóticas

- de uso medicinal e industrial, o el uso del paisaje para actividades de turismo, como parte del capital natural del país.
- 6 lxiv. Desarrollo sostenible de proyectos silvopastoriles y agroforestales en zonas de sierra y selva, con énfasis en gestión de las comunidades rurales.
 - 7 lxv. Uso de tecnologías y prácticas adecuadas a través del fortalecimiento de la promoción y transferencia tecnológica, y el aprovechamiento de los recursos naturales y biodiversidad, tomando en cuenta los nuevos paradigmas del mercado ambiental.
 - 8 lxvi. Evaluación de las vulnerabilidades existentes frente a fenómenos naturales extremos en el sector agrario y en la población rural, con la participación de los principales actores.
 - 9 lxix. Priorizar la disminución de la vulnerabilidad de las cuencas hidrográficas, propiciando la definición de responsabilidades de los actores ubicados en estas, así como acuerdos para compartir los costos de las intervenciones que deban efectuarse.
 - 10 lxx. Elaborar planes de ordenamiento territorial en las áreas rurales, estableciendo las áreas de tratamiento especial, en las cuales no se debería desarrollar actividades por su alta vulnerabilidad, o se requiere de medidas específicas para reducir vulnerabilidades. Se debería dar especial énfasis en definir el uso potencial de las áreas agrícolas y las medidas para minimizar los riesgos potenciales.
 - 11 lxxi. Impulsar la investigación de variedades que sean más resistentes al cambio y variabilidad climática.
 - 12 lxxii. Impulsar la recuperación y desarrollo de tecnologías productivas que posibiliten la reducción de vulnerabilidades.
 - 13 lxxiii. Impulsar investigaciones para aprovechar los aspectos positivos de los fenómenos naturales extremos.
 - 14 lxxiv. Mejorar el acceso a información oportuna y confiable sobre los probables peligros que se pueden generar, a efectos de que la población y productores adopten las medidas necesarias para reducir los daños.
 - 15 lxxv. Impulsar el desarrollo de estudios sistematizados y de investigación para el conocimiento del cambio y de la variabilidad climática en el país.
 - 16 lxxvi. Establecer planes de contingencia para afrontar los posibles desastres, con participación de todos los actores involucrados; se deberá garantizar la pronta rehabilitación de los servicios básicos y el restablecimiento de las condiciones mínimas para el desarrollo de las actividades productivas.

Avances de política pública

- Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP). Creado en 2008 como órgano adscrito al Ministerio del Ambiente, uno de sus proyectos, Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas, se orienta a mejorar el estado de conservación de los principales recursos naturales mediante la ejecución de prácticas sostenibles de desarrollo local.
- Ministerio del Ambiente. Creado en mayo de 2008, ejerce la rectoría sobre el ordenamiento territorial (zonificación ecológica económica y diagnósticos

- integrales de territorio). Ha producido una Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Asimismo, la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural tiene la finalidad promover la conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático, aprobado por el MINAGRI en 2012.

5. Intervenciones se orientan a fortalecer las instituciones que inciden en el desarrollo rural

Se trata de nueve medidas que tocan el fortalecimiento de las organizaciones empresariales de productores, de gestión de riego y de la participación y la planeación de los órganos descentralizados de gobierno.

N.º Políticas en ENDER

- 1 xii. Impulso a los procesos de organización de los productores y formalización y fortalecimiento de organizaciones de productores con carácter empresarial.
- 2 xvi. Integración de las estrategias de desarrollo alternativo a los planes regionales de desarrollo rural.
- 3 xxviii. En el marco del proceso de descentralización, desarrollar planes de infraestructura económica concertados en los distintos niveles de gobierno, como instrumentos de coordinación e integración de programas y acciones a favor del desarrollo rural, garantizando el eficiente uso de la infraestructura económica y respetando el ordenamiento territorial, mediante la implementación de mecanismos y rendición de cuentas en los diferentes niveles de gobierno y la promoción de mecanismos de participación y vigilancia de la población, especialmente en el ámbito local.
- 4 xxxi. Mayor control y transparencia en el uso de los recursos.
- 5 xxxvi. Adecuación de distritos de riego y de suelos y fortalecimiento de sus procesos de administración, con participación de capital privado (concesiones y *joint-venture*, entre otras modalidades).
- 6 lxvi. Evaluación de las vulnerabilidades existentes frente a fenómenos naturales extremos en el sector agrario y en la población rural, con la participación de los principales actores.
- 7 lxxviii. Institucionalizar la gestión de riesgos, como estrategia clave, para reducir la ocurrencia de desastres o mitigar sus efectos, así como institucionalizar su incorporación en los procesos de planeamiento del desarrollo. Los nuevos proyectos deberán incorporar el análisis del impacto ambiental y la evaluación de riesgos frente a peligros naturales extremos y otros.

- 8 lxxxiv. Fortalecimiento de la organización y capacidad de gestión de la sociedad rural a través de la generación de relaciones de confianza y fuertes vínculos entre los grupos de productores rurales, la empresa privada y el sector financiero.
- 9 lxxxv. Promoción de una activa participación de la población rural en la gestión del desarrollo.

Avances de política pública

- La mayoría de programas de desarrollo económico rural (FONCODES, Agro Rural, Sierra Exportadora, AGROBANCO) impulsan la asociatividad, poniendo como condición para acceso a beneficios el solicitarlos bajo alguna forma asociativa.
- La Autoridad Nacional del Agua, organismo encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento multisectorial y sostenible de los recursos hídricos por cuencas hidrográficas, fue creada por el Decreto Legislativo N.º 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura (marzo de 2008). La Ley de Recursos Hídricos (Ley N.º 29338), de marzo 2009, norma con precisión sus funciones y establece la formación de Autoridades Administrativas del Agua como órganos desconcentrados y Autoridades Locales de Agua dependientes de las anteriores. A iniciativa de los gobiernos regionales, se crean Consejos de Cuenca. Regula también las organizaciones de usuarios de agua. En enero 2010, se aprueba el reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, que regula las condiciones de otorgamiento de licencias de agua superficial y subterránea.
- Se ha reorganizado el Ministerio de Agricultura (hoy Ministerio de Agricultura y Riego), con dos viceministerios, uno más orientado a la generación y evaluación de políticas y otro a la ejecución de programas y proyectos.
- Se han creado Centros de Planificación Regional en diferentes regiones, tras la transferencia de las competencias (agencias agrarias, registro de propiedad) asociadas al desarrollo productivo en ámbitos rurales. Muchos gobiernos regionales han creado y dinamizan consejos de desarrollo agrario, consejos de competitividad u otros por líneas de productos, donde se producen planes de desarrollo con participación de los actores organizados en las regiones.
- En los gobiernos municipales, tras la normatividad referida a la elaboración de presupuestos participativos, organizaciones de productores agropecuarios han canalizado expectativas y logrado obras. La alta presencia de organizaciones rurales en los presupuestos participativos ha terminado impulsando en los gobiernos locales la creación de Oficinas de Desarrollo Local o de Desarrollo Rural (ODEL u ODER), que proporcionan servicios de asistencia técnica a demanda de la población. Proyectos como los de Agro Rural tienen acciones específicas de desarrollo de capacidades de técnicos municipales.

Grandes líneas de política pública

Las líneas centrales de política pública se han mantenido, avanzando en algunos de los aspectos tocados por la ENDER, particularmente el referido a la suscripción de tratados de integración comercial y el de políticas de concesiones y promoción de la inversión privada. En relación con la promoción de la inversión del sector privado, se ha mantenido la política de irrigaciones a través de Proinversión y muy recientemente se ha implementado el mecanismo de obras por impuestos para facilitar la inversión privada en infraestructura pública.

Lo que no se hizo fue desarrollar políticas de protección en el marco de acuerdos de libre comercio. El fondo AGROIDEAS (MINAGRI) se formó originalmente con el objetivo de mejorar la competitividad de los productores que se podían ver perjudicados por los tratados; sin embargo, se aplica a todo tipo de productos. Queda pendiente también la adecuación del SNIP al medio rural (proyectos intersectoriales, por ejemplo).

- 1 xvii. Promover la inversión privada a través de estímulos a la actividad productiva agroindustrial y la reorientación de la inversión del Estado hacia las actividades de su competencia.
- 2 xxi. Coordinación de la política macroeconómica y la política comercial con miras a los procesos de integración comercial como el ALCA y Mercosur.
- 3 xxii. Política de protección ligada a compromisos sectoriales de transformación productiva teniendo en cuenta los impactos sociales y económicos de tales medidas; sustitución de los mecanismos de franjas de precios, compensaciones por esquema de protección de desmonte gradual, sujeto a acuerdos transparentes en materia de mejoramiento de la competitividad, en tiempos razonables y en consonancia con los acuerdos de la OMC.
- 4 xxiii. Reglas de juego claras para la inversión privada en materia de régimen contractual y empleo del presupuesto público como multiplicador de la inversión privada en el campo.
- 5 xxix. Decisiones de la inversión descentralizadas y orientadas hacia los sectores más necesitados y aplicación extensiva del Sistema Nacional de Inversión Pública y su adecuación al medio rural.
- 6 xxxiii. Incremento y optimización de los recursos públicos mediante una adecuada priorización y el establecimiento de mecanismos de recuperación.
- 7 xxxiv. Promoción de la participación del sector privado, fomentando una política de concesiones en un marco regulatorio adecuado.
- 8 xxxv. Captación de recursos de la cooperación internacional y su uso eficiente.

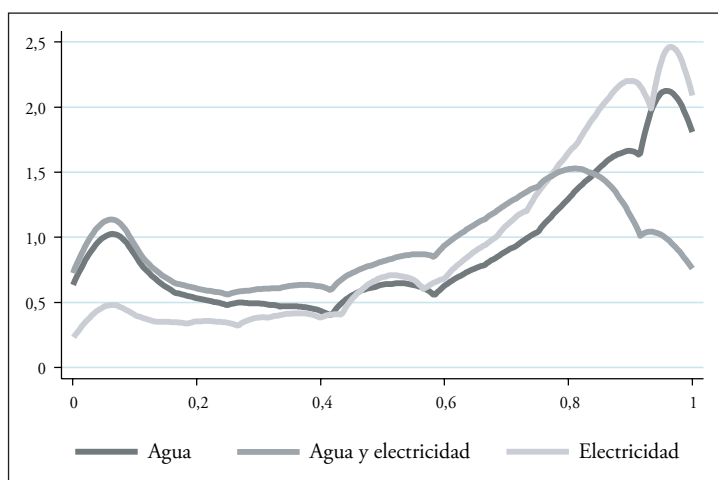
Anexo 2. Cortes de cobertura para clasificación de centros poblados

- En principio, se consideró como centros poblados con infraestructura a aquellos que cumplían alguna de las siguientes condiciones: 33% de los hogares o más cuentan con agua, desagüe y electricidad o 33% de los hogares cuentan con teléfono fijo o celular, sobre la base de la información del Censo de vivienda 2007, la cual se ajustó a partir del barrido censal de barrido censal del SISFHO de 2013.
- Al revisar las distribuciones de los distintos servicios de infraestructura básica notamos que el caso de desagüe es bastante particular, pues si bien 56% de la población tiene su servicio higiénico conectado a la red pública dentro de la vivienda, en 70 158 centros poblados rurales (90% de centros poblados rurales) no hay hogares con este servicio, por lo que se consideró adecuado excluir esta variable para la clasificación.
- Adicionalmente, se evaluó la cobertura celular de los centros poblados usando información actualizada a diciembre 2012 por las tres empresas operadoras del mercado nacional, y se comparó los centros poblados con cobertura con los centros poblados donde hay hogares que cuentan con celular de acuerdo al barrido censal (al menos un hogar en el centro poblado). Debido a la existencia de centros poblados donde se cuenta con celular pero sin cobertura, se consideró como un mejor indicador de acceso a telecomunicaciones el uso de la cobertura celular en lugar del acceso a celulares o teléfono fijo.
- El gráfico siguiente muestra la distribución de centros poblados de

acuerdo al porcentaje de hogares que acceden a agua dentro del hogar, electricidad, y agua y electricidad de manera conjunta, excluyendo a los hogares que no acceden a los servicios. Como se observa, existe un punto de inflexión alrededor del 15%. Antes de este punto, se puede considerar que existe nula cobertura o una cobertura tan escasa que probablemente sugiera problemas para su expansión. Asimismo, se observa que pasado el 20% de cobertura y hasta alrededor del 45%, no hay mucha diferencia, por lo que los cambios en el porcentaje generarían un incremento (o disminución) de centros poblados de manera muy marginal.

Gráfico

Distribución de la cobertura de los servicios de agua y electricidad



Fuente: SISFHO 2014. Elaboración propia.

Ello implicó que se considerara un centro poblado con infraestructura básica a aquel que cumpla al menos una de las tres condiciones: (i) al menos el 33% de los hogares del centro poblado deben contar electricidad y el abastecimiento de agua de estos hogares se realiza mediante la red pública dentro del hogar, (ii) al menos el 33% de los hogares del centro poblado deben contar con electricidad y el centro poblado debe de tener cobertura

celular o (iii) al menos el 33% de los hogares del centro poblado deben tener abastecimiento de agua por red pública dentro del hogar y el centro poblado debe tener cobertura celular. La distribución mostrada hace que cambios en el punto de corte en 20% y 50% no generen cambios significativos en la clasificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahmed, Akhter U.; Mehnaz Rabbani, Munshi Sulaiman y Narayan C. Das (2009). *The impact of asset transfer on livelihoods of the ultra poor in Bangladesh*. Research Monograph Series, 39. Dhaka: BRAC; IFPRI.
- Banco Mundial (2014). *Perú panorama general*. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/country/peru/overview>.
- Bandiera, Oriana; Robin Burgess, Narayan C. Das, Selim Gulesci y Munshi Sulaiman (2013). *Can basic entrepreneurship transform the economic lives of the poor?* IZA Discussion Paper, 7386. Boon: IZA.
- Banerjee, Abhijit; Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Pariente, Jeremy Shapiro, Bram Thuysbaert y Christopher Udry (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. *Science*, 348(6236), 1260799-1-1260799-16. doi:10.1126/science.1260799.
- Emran, M. Shahe; Virginia Robano y Stephen C. Smith (2014). Assessing the frontiers of ultrapoverty reduction: evidence from challenging the frontiers of poverty reduction/targeting the ultra-poor, an innovative program in Bangladesh. *Economic Development and Cultural Change*, 62(2), 339-380.
- Escobal, Javier y María Isabel Remy (2013). *Elaboración de los lineamientos de articulación intersectorial e intergubernamental de las políticas sociales relacionadas al eje estratégico de inclusión económica* (Informe final). Manuscrito no publicado, BID, Lima.

- Escobal, Javier y Carmen Ponce (2012). *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: trayectorias desiguales*. Documento de Investigación, 62. Lima: GRADE.
- Escobal, Javier (2005). *The role of public infrastructure in market development in rural Peru* (PhD thesis). Wageningen University, Wageningen.
- Escobal, Javier y Máximo Torero (2004). *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú*. Lima: GRADE.
- Fort, Ricardo y Héctor Paredes (2014). *Impacto de la inversión pública rural en el desarrollo de las regiones y niveles de bienestar de la población (2002-2012)* (Informe final). Lima: CIES.
- Fort, Ricardo y Héctor Paredes (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. Documento de Investigación, 76. Lima: GRADE.
- IPA Perú (2011). *Modelo de graduación de la extrema pobreza (MGEP) en Cusco, Perú*. Lima: Innovations for Poverty Action; Asociación Arariwa; Plan International.
- Krishna, Anirudh; Meri Poghosyan y Narayan Das (2012). How much can asset transfers help the poorest?: evaluating the results of BRAC's Ultra-Poor Programme (2002–2008). *Journal of Development Studies*, 48(2), 254-267.
- Ministerio de Agricultura y Riego (2015a). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Lima: MINAGRI.
- Ministerio de Agricultura y Riego (2015b). *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar*. Lima: MINAGRI.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2011). *Estrategia Nacional Incluir para Crecer*. Lima: MIDIS.

Presidencia del Consejo de Ministros (2007). *Estrategia Nacional Crecer*. Lima: PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros-CT-SIAS (2011a). *Avances en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural*. Lima: PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros-CT-SIAS (2011b). *Plan para la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural*. Lima: PCM.

Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Agricultura (2004). *Estrategia Nacional de Desarrollo Rural: lineamientos de política. Elementos para la formulación de una política de desarrollo rural*. Lima: PCM; MINAG.

Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: USMP.

PRINCIPALES ABREVIACIONES

ANA	Autoridad Nacional del Agua
AGROIDEAS	Programa de Compensaciones para la Competitividad
AGRO RURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANEPAP	Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
CCDR	Consejo Consultivo de Desarrollo Rural
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CFPR-TUP	Challenging the Frontiers of Poverty Reduction-Targeting the Ultra Poor
CGAP	Consultative Group to Assist the Poor
CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CLAR	Comité Local de Asignación de Recursos
CMDR	Comisión Multisectorial de Desarrollo Rural
CND	Consejo Nacional de Descentralización
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
CP	Centros poblados
ENAF	Estrategia Nacional de Agricultura Familiar
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDER	Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
ENIC	Estrategia Nacional Incluir para Crecer
ENSAN	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés, Food and Agriculture Organization)
FED	Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOGASA	Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONIE	Fondo Nacional de Inclusión Económica
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
GL	Gobierno local
GR	Gobierno regional
IAC	Instancia de articulación y coordinación,
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agraria
IPC	Índice de precios al consumidor
IPR	Inversión pública rural
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINAG	Ministerio de Agricultura (hasta 2013)
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones

MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
ODEL	Oficinas de Desarrollo Local
ODER	Oficinas de Desarrollo Rural
OMC	Organización Mundial del Comercio
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEPI	Población en proceso de inclusión
PIM	Presupuesto institucional modificado
PIRDAIS	Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PP	Programas presupuestales
PROCOMPITE	Iniciativas de Apoyo a la Competitividad Productiva
PRODUCE	Ministerio de la Producción
PROMPEX	Comisión para la Promoción de Exportaciones
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PROSAAMER	Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales
PSI	Programa Subsectorial de Irrigaciones
REMURPE	Red de Municipalidades del Perú
RENAMU	Registro Nacional de Municipalidades
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIS	Seguro Integral de Salud
SISAP	Sistema de Abastecimiento y Precios
SISFHO	Sistema de Focalización de Hogares
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UCMDRS	Unidad de Coordinación Multisectorial de Desarrollo Rural para la Sierra

¿ES NECESARIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL
DE DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ?
APORTES PARA EL DEBATE Y PROPUESTA
DE IMPLEMENTACIÓN

Se terminó de imprimir en el mes de
setiembre de 2015 en los Talleres de
Impresiones y Ediciones Arteta E. I. R. L.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER) fue aprobada en el 2004 como documento guía para las políticas de desarrollo en este espacio. Si bien la ENDER sirvió para lograr algunos consensos básicos en la orientación de las políticas públicas y elaboró un diagnóstico amplio de la situación del sector, no llegó a ser asumida como tal por ningún gobierno, y la orientación del desarrollo rural tampoco ha generado un espacio institucional claro en el Estado peruano.

Pese a ello, a 10 años de su aprobación, debería ser posible saber si la inversión del Estado en el desarrollo de los diferentes territorios rurales ha sido guiada o no por alguna lógica o estrategia. Ese es el objetivo de este libro, el cual se inicia con un análisis de los antecedentes y el contexto en que se aprobó la ENDER, así como de los cambios institucionales y avances en evaluación posteriores.

El texto propone una serie de elementos para la reestructuración de la ENDER, como la definición de ruralidad y de los distintos espacios que la componen, así como un reordenamiento de las intervenciones públicas en campos derivados de este análisis. Luego, realiza un diagnóstico de la situación del sector durante los últimos años y evalúa si existen estrategias en marcha dirigidas a atender las necesidades prioritarias de estos territorios.

La identificación de una precaria consistencia territorial de los recursos invertidos en zonas rurales —baja relación con necesidades prioritarias, escasa cobertura de brechas y casi nulas complementariedades—, sumada al proceso de aprendizaje institucional derivado de la fallida implementación de la ENDER, constituyen los principales elementos para la propuesta de un modelo de gestión territorial articulada de intervenciones con participación de diversos sectores y niveles de gobierno.



Invertir en la población rural

Esta publicación ha sido elaborada con el aporte del
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA

