



7. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Richard Webb | Giovanni Bonfiglio | Miguel Santillana | Nelson Torres



CIES
consorcio de investigación
económica y social



USMP
UNIVERSIDAD DE
SAN MARTÍN DE PORRES

INSTITUTO
DEL PERÚ

© Universidad de San Martín de Porres – Instituto del Perú
Avenida Javier Prado Oeste 580, San Isidro. Lima. Perú.
Teléfonos: +51 1 421 – 4503 / 221 – 8722
www.institutodelperu.org.pe

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú.
Teléfono: +51 1 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga Colonia
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04185
ISBN 978-612-4099-01-4

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES y la Universidad de San Martín de Porres – Instituto del Perú no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de los autores.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. Introducción	14
1.1 Definiciones	14
1.2 Fuentes	15
2. Diagnóstico de la situación	15
2.1 Obstáculos	15
2.2 Mecanismos de desarrollo	16
2.3 Lo que falta	17
2.4 Visión	17
3. Cuadro comparativo de las opciones de política	18
4. Costos y beneficios de implementación de la política	19
5. Adecuación de la institucionalidad pública para el desarrollo rural	21
5.1 Propuesta de un organismo especializado para el desarrollo rural	21
5.2 Las unidades de gestión territorial de desarrollo rural	22
6. Programas de desarrollo rural	22
6.1 Programas para el productor de mínima articulación	23
6.2 Programas para el productor de mayor articulación	25
6.3 Programas de crédito rural	26
7. Infraestructura en las áreas rurales	27
7.1 Vial	27

7.2	Riego	28
7.3	Electrificación	30
7.4	Agua potable y saneamiento	30
7.5	Telecomunicaciones	31
8.	Objetivos de la política a cinco años	32
9.	Hoja de ruta	33
	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	36
	REFERENCIAS	37
	ANEXOS	
1.	Principales proyectos y programas públicos de desarrollo rural (1990-2010)	38
2.	Relación de personas entrevistadas	44
3.	Información estadística	45

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Richard Webb, Nelson Torres, Giovanni Bonfiglio y Miguel Santillana, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (Mesagen), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

ABSTRACT

La investigación ha sido efectuada por un equipo de cuatro investigadores del Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres, y ha comprendido dos fases. La primera fase consistió en el estudio de la lógica general del proceso de desarrollo rural en general, mirando tanto la experiencia peruana como las de otros contextos, y poniendo énfasis en el alejamiento como obstáculo; y luego en una diagnosis del estado de la evolución reciente de ese proceso en el Perú. Se recurrió a la literatura existente sobre el tema y a entrevistas con especialistas, y luego a visitas de campo a cinco provincias (y treinta distritos) seleccionadas entre las veinte más pobres del país según el *ranking* del PNUD.

Los resultados de ese análisis, en particular la comprobación de la importancia que demostraron tener la geografía y el alejamiento de los mercados y de los servicios públicos, sirvieron como marco de referencia para la consideración de las alternativas de política futura. La segunda fase del estudio consistió en un inventario y evaluación de iniciativas públicas y privadas del pasado y existentes, tanto los programas de infraestructura como los de apoyo directo de tecnología y acceso a mercados para el pequeño productor, que se han dirigido al desarrollo rural en el Perú. Se ha entrevistado a veintiséis funcionarios y expertos en el tema, además de revisar un conjunto de documentos de descripción y de evaluación de programas específicos de intervención rural. Finalmente, las conclusiones de la investigación han sido resumidas en el presente documento.

RESUMEN EJECUTIVO

■ Diagnósis

El presente informe propone una estrategia de desarrollo rural para el período de gobierno 2011-2016. El atraso secular de ese sector es la causa principal de la alta desigualdad económica y social en el Perú, limita la expansión del mercado nacional y amenaza la sostenibilidad política del crecimiento económico. Si bien el atraso tiene un origen político, los obstáculos actuales para el desarrollo se identifican más con la geografía y con los déficits de infraestructura, capital humano y organización. De allí que el objetivo central de una estrategia de desarrollo rural debe consistir en una sustancial inversión en las diversas formas de capital, que a su vez sería el instrumento para la reducción de barreras geográficas y la modernización de tecnologías.

El punto de partida para una estrategia debe ser el reconocimiento del incipiente proceso de desarrollo que vienen produciendo en las áreas rurales la gradual urbanización, que aumenta las oportunidades de mercado y de empleo para el residente rural; la expansión de los caminos, telecomunicaciones y electrificación; el aumento sustancial en el gasto público; y la actividad de programas de intervención directa que están contribuyendo a mejoras tecnológicas y empresariales entre los pequeños agricultores. Consideramos que la estrategia futura debe consistir mayormente en la continuación y refuerzo de esos cuatro factores de cambio.

La visión del desarrollo rural que sirve de guía para esta propuesta podría resumirse en el concepto de la nueva ruralidad, que se basa en la experiencia de países más desarrollados, y cuyas características principales son la fuerte reducción en los costos de transporte y comunicación; la diversificación e integración productiva entre pueblo y campo; la gradual redistribución de población del campo a áreas urbanas, pequeñas y grandes; y el desarrollo de capacidades de gestión, tanto empresarial como de gobierno local. En esa visión, el "pueblo rural" debe jugar un creciente papel, a la vez como mercado y fuente de servicios para los productores del

campo, y como centro de gobierno local. La definición del sector rural de este informe ha incluido dentro del área rural a los pequeños centros poblados tomando en consideración la centralidad de esos pueblos en el proceso de desarrollo y en el futuro de la vida rural.

Las políticas que se propone en este informe están dirigidas principalmente a dos áreas de intervención del Estado: primero, los programas de apoyo directo a los productores rurales, con tecnología, crédito, capacitación y facilitación empresarial; y, segundo, la provisión de infraestructura. En su mayor parte, las políticas vendrían a ser una continuación y, a la vez, fuerte expansión de las acciones de la última década.

■ Reforma institucional del Estado

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

■ Programas de apoyo directo

• Un nuevo consenso

Desde la década de 1990, los programas de apoyo directo se han caracterizado por su diversidad, falta de patrón común y cobertura incompleta y no sostenida.

No obstante, la metodología de intervención aplicada en la mayoría de los programas ha venido evolucionando hacia un modelo común, y se ha creado un alto grado de consenso en favor del llamado “modelo de demanda”, como diseño óptimo para el apoyo directo. Desde el tradicional extensionismo agrario, se ha pasado a mecanismos de intervención que tienen en cuenta demandas específicas y dan protagonismo a la población rural. Asimismo, se ha migrado desde una visión sectorial agropecuaria a una visión integral que contempla otras actividades como la turística, la artesanal y la pequeña manufactura. Al mismo tiempo, han cobrado fuerza el enfoque territorial, el enfoque de activos, el enfoque de ciudadanía y el enfoque de mercado, tal como se señala en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural aprobada en el 2004. Todos estos enfoques han sido ensayados y validados en diversos proyectos, la mayoría de los cuales han sido pilotos evaluados, y de los que se dispone de informes de evaluación y sistematización¹.

- **Mínima articulación y mayor articulación**

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

de las comunidades y de las áreas geográficas, por lo que los programas de intervención no deberían estar segmentados geográficamente sino más disponibles en todo el territorio.

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

■ Infraestructura

El déficit de infraestructura en las áreas rurales es enorme, e incluye caminos, electrificación, agua para riego y agua potable y saneamiento para los hogares. En todos estos rubros, la construcción de infraestructura rural se ha multiplicado durante los últimos diez años, financiada por el incremento del presupuesto nacional, pero también por una reasignación de ese presupuesto a favor de los gobiernos regionales y locales. No obstante, el déficit sigue siendo muy grande. Creemos que la continua expansión de la infraestructura es un elemento crucial para el futuro del desarrollo rural, y en esta sección se consideran las opciones y posibilidades para cada categoría de infraestructura. Las conclusiones específicas referentes a cada tipo de infraestructura son las siguientes:

- **Vial**

En la gestión de la vialidad rural intervienen el gobierno central, los regionales, los locales y algunos

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

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

- **Riego**

La expansión del riego a través de un mejor aprovechamiento de fuentes, y la tecnificación del riego, en especial en la sierra, deben volverse objetivos de la más alta prioridad, y deben recibir la más alta prioridad en los programas de apoyo financiero y de capacitación para los productores, tanto los de mínima articulación como los de mayor articulación. En paralelo, la creciente escasez de agua en el país exige una acción más proactiva para el mejor aprovechamiento del recurso en áreas urbanas y en la agricultura de la costa. El reemplazo del cultivo del

arroz, por ejemplo, haría posible multiplicar la siembra y el empleo en otros cultivos.

- **Electrificación**

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

- **Agua y saneamiento**

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

- **Telecomunicaciones**

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

1. INTRODUCCIÓN

Este informe propone una estrategia de desarrollo rural para ser ejecutada durante el período de gobierno 2011-2016. La necesidad de una estrategia especial para las áreas rurales obedece a dos factores. El primero es el atraso secular que registra el nivel de vida en esas áreas, atraso que es la causa principal de la desigualdad en el país, limita el mercado y amenaza la sostenibilidad del desarrollo nacional. El segundo factor son las fuertes diferencias que distinguen el perfil de la población rural del de la urbana, como su dispersión residencial y extremas carencias de recursos productivos, incluyendo capital humano, capital social, capacidad de gobierno local e infraestructura, diferencias que se debería tener en cuenta en una estrategia de desarrollo rural. La población rural también se distingue por la existencia de culturas propias, que son a la vez valores por respetar y posibles dificultades en una estrategia de desarrollo.

1.1 Definiciones

La propuesta se basa en una definición amplia de lo rural, que incluye toda la población que reside en áreas rurales y en centros poblados con hasta 20.000 pobladores, y que suma 41,5% de la población nacional. Por contraste, la definición rural más restringida del INEI alcanzó solo 24,1% de la población en ese año (cuadro 1). El corte de 20.000 es arbitrario. La actividad agropecuaria tiene un gran peso aún en centros poblados de hasta 50.000. La justificación para este concepto rural más amplio deriva de lo que históricamente ha sido la dinámica de desarrollo rural, cuyo motor principal ha sido precisamente la creciente interacción y conectividad entre la vida rural y la urbana, en particular con las urbes cercanas; el desarrollo rural va de la mano con el de los pequeños centros poblados. Si bien en el punto de partida coexisten poblaciones rural y urbana como universos distintos y significativamente separados, el proceso de desarrollo consiste precisamente en el acercamiento y la integración económica y social entre ellos.

Una estrategia de desarrollo rural, por lo tanto, debe estar referida a los procesos específicos de interco-

nexión de mercado y de acercamiento cultural que producen esa integración. En la misma lógica, nuestra definición abarca a la gran mayoría de las capitales distritales y provinciales del país, o sea, a los municipios que deben constituirse en los actores centrales de la acción estatal para el desarrollo rural. Otro aspecto de la definición es que los instrumentos de apoyo e intervención deben estar formulados en función de un marco territorial, que según la intervención específica podrán ser distritos, cuencas, corredores o regiones enteras, que serían los espacios para una dinámica de interacción entre la población dispersa del campo, y los mercados y servicios de apoyo que residen en pequeños centros poblados. El área rural para esta estrategia, entonces, abarca el conjunto de territorios y poblaciones que serían el escenario y que comprende a los actores del desarrollo rural, campesinos, pobladores de pequeños pueblos, y autoridades locales.

CUADRO 1
El universo rural amplio en el Perú

	Rural	% del país
Pobladores (millones)	11,4	42
Familias (millones)	2,2	40
Distritos	1.661	91
Provincias	150	77

Notas: pobladores y familias rurales y que viven en centros poblados de menos de 20.000 habitantes.

Distritos y provincias sin centros poblados con más de 20.000 habitantes.

Fuente: INEI. XI Censo de Población y VI de Vivienda 2007.

Así, como se deduce del cuadro 1, el área rural “amplia” de esta propuesta comprende a 42% de la población total, casi todos (91%) los distritos, e incluso a 77% de las provincias. Ciertamente, una consecuencia de la definición amplia de lo rural es reducir el valor de la ruralidad para fines de focalización: se reduce la estrecha correlación entre la ruralidad y la pobreza extrema, y se crea una población rural más diferenciada internamente, y con niveles promedio de carencias menos extremas que las que resultan de la definición censal.

No obstante, hemos considerado que, ante todo, la definición debe corresponder a las características de un proceso dinámico de desarrollo y ser operativa para fines administrativos.

Otra definición importante es la del desarrollo mismo, que ha pasado de ser concebido como un objetivo puramente de crecimiento económico, a uno que integra además valores sociales, culturales y ambientales, y que valoriza no solo el objetivo en cada caso sino también los mecanismos que se utilizarían para llegar a las metas, en especial la participación, el autogobierno y la expansión de oportunidades. Consideramos que ese concepto integral del desarrollo es particularmente necesario para las áreas rurales, por las carencias y vulnerabilidades en los aspectos sociales y ambientales, y porque los valores sociales, económicos, ecológicos y de género no solo son instrumentales entre ellos sino que constituyen prioridades individuales. No obstante, las políticas para la pobreza y desarrollo social serán tema de una propuesta separada, y el tema principal de esta propuesta será el objetivo de desarrollo económico, incluyendo el papel vital del capital social, la asociatividad y de la gobernanza local.

1.2 Fuentes

La opinión que aquí se presenta se basa en entrevistas a 22 especialistas (anexo 2), documentos y trabajos de evaluación (anexo 3), y cuatro propuestas de estrategia de desarrollo rural formuladas recientemente: la **Estrategia Nacional de Desarrollo Rural** aprobada en el 2004 por la Presidencia del Consejo de Ministros; las **Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de un desarrollo rural territorial** elaboradas en el 2006 por el CIES; la **Agenda para el Desarrollo Integral de la Poblaciones Rurales y Lucha contra la Pobreza** preparada en el 2010 por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; y, por último, el documento **Desarrollo territorial** presentado en el 2006 por el Banco Mundial al gobierno peruano. Encontramos un alto grado de coincidencia en las cuatro propuestas en cuanto a la necesidad de un enfoque territorial, el carácter integral del desarrollo, el papel central de la conectividad, y la participación de la población rural en la toma de decisiones. Nuestra propuesta coincide con cada uno de esos conceptos. De otro lado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional elaborado por Ceplan en el 2010 no identifica al desarrollo rural como uno de los ejes estratégicos del documento.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

El atraso rural se da en todos los indicadores económicos y sociales. Como se observa en el cuadro 2, existe una fuerte correlación entre la ruralidad y la pobreza. Los niveles de escolaridad, analfabetismo, desnutrición y acceso a agua potable y saneamiento exhiben correlaciones similares. Igualmente, el déficit de presencia del Estado es notoriamente menor en las áreas rurales, según el índice de densidad del Estado del PNUD (Informe Nacional de Desarrollo Humano, Perú 2009).

2.1 Obstáculos

En parte, el origen se encuentra en la larga historia de dominación política ejercida en el pasado, cuando la atención y los fondos públicos estuvieron asignados a una dinámica costa, dejando un legado de severo atraso en el capital físico y humano en las provincias de sierra y selva, en particular una escasez de infraestructura de

CUADRO 2
Perfiles de la población en el 2010 (en %)

Indicador	Urbano	Rural amplio
Pobreza extrema	1	20
Pobreza	13	29
Electricidad	99	73
Agua en el hogar	81	44
Servicios higiénicos en el hogar	77	24
Teléfono fijo	45	7
Teléfono celular	85	53
Televisión por cable	34	9
Internet	21	1
Educación primaria completa	8	14
Educación secundaria completa	24	13
Educación superior completa	16	6
Mortandad infantil**	17	27

Notas: ítems 1 y 2, Enaho 2009; ítems 3 al 12, Enaho 2010; ítem 13, Endes 2009.

** Definición censal de mortalidad, defunciones en niños menores de 1 año por 1.000 nacidos vivos.

Fuentes: INEI. Enaho 2010 (II trimestre), Enaho 2009, Endes 2009.

Elaboración: propia.

comunicación y de energía, bajos niveles educativos y poca experiencia de autogobierno, déficits que hoy constituyen obstáculos para el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la expansión del comercio, las innovaciones tecnológicas y el crecimiento de los mercados urbanos.

Otro obstáculo que opera como factor rezagado es el daño producido por la desnutrición, efecto tanto de la pobreza y poca capacidad para adquirir alimentos, como de los bajos niveles de higiene y de instrucción. Pero, además del pasado, la mayor parte del territorio peruano sigue sufriendo la barrera de una geografía agreste y extremadamente hostil, que crea un permanente sobrecosto al movimiento de personas y mercaderías, y que limita la disponibilidad de tierra apta para la agricultura a solo 1,22 hectáreas por habitante rural. Otro impedimento es la relativa ausencia del Estado, que si bien viene aumentando su presencia a raíz de la descentralización, aún adolece de poca experiencia en gobierno regional y local. La capacidad del Estado para afrontar la tarea del desarrollo rural se ve limitada, además, por su estructura sectorial, poco adaptada a la necesidad del enfoque integral y territorial que requieren las áreas rurales, y además por la dispersión de autoridad que significa la existencia de cuatro niveles de autoridad: nacional, regional, provincial y distrital.

2.2 Mecanismos de desarrollo

No obstante el peso de los obstáculos, hoy existe un proceso de desarrollo rural en marcha, una franca modernización que se difunde ampliamente en el país, que llega a los distritos más pobres y con mayores desventajas, que alcanza a una gama de valores económicos y sociales, entre ellos un despertar del emprendimiento, mayor conciencia ecológica y de la salud, y un aprendizaje asociativo y de gobierno local, tendencia que debería ser el punto de partida para las políticas futuras. La observación de ese proceso incipiente permite identificar los factores que deberían ser parte de la estrategia futura. Son cuatro los mecanismos que vienen produciendo la modernización y la elevación de la productividad en las áreas rurales: la urbanización, la infraestructura, el presupuesto local y la intervención directa del Estado y de actores privados.

■ Mecanismo 1. La urbanización

El simple cambio en la proporcionalidad aritmética urbana-rural constituye un mecanismo de desarrollo. De ser un país masivamente rural, con una reserva laboral aparentemente inagotable, hoy empieza a escasear la mano de obra en el campo. En la última década, el jornal agrícola ha aumentado entre 50% y 100% en los distritos más pobres de la Costa, Cusco, Huancavelica, Apurímac, Huánuco y en la sierra de La Libertad. La expansión de las ciudades y de los pueblos pequeños, la agroexportación y la minería, no solo vienen creando empleo, también están abriendo oportunidades de negocio en las pequeñas áreas urbanas y en el campo mismo. En el área rural aparecen actividades no agrícolas como la minería, el turismo y esparcimiento, y oportunidades de mercado para abastecer a la creciente masa urbana.

■ Mecanismo 2. La infraestructura

La red vial se ha expandido en 62% durante la última década y la proporción de caminos en buen estado se ha elevado. El teléfono se está volviendo universal: en las diez regiones más rurales del país, donde habitan más de 7 millones de peruanos, la tenencia de celulares ha aumentado de 2% en el 2003 a 59% en junio del 2010. La cobertura de la electricidad también se viene masificando rápidamente: en el 2004 la cobertura rural (hasta 20.000 habitantes) fue 44%; en el 2009, llegó a 64%. Si se considera únicamente a la población más dispersa ("rural", según el censo), la cobertura aumentó de 29% a 50% en ese período. La construcción de escuelas secundarias e institutos superiores en las veinticinco provincias más pobres ha elevado la proporción de pobladores con educación secundaria o superior de 14% en 1993 a 25% en el 2007. También se ha construido un gran número de pequeñas obras de infraestructura en las comunidades.

■ Mecanismo 3. El gasto público

El gasto público asignado a los gobiernos regionales, provinciales y distritales ha aumentado de S/. 1.535 millones en el 2000 a S/. 3.252 millones en el 2010.

■ Mecanismo 4. La intervención directa

Se ha multiplicado la actividad de apoyo social y productivo en las áreas rurales, a través de varios programas masivos del Estado; intervenciones puntuales de donantes externos, sociedad civil y empresas locales; y diversos programas de apoyo campesino a campesino que datan desde la década de 1980. Dentro de la variedad de metodologías de intervención, se favorece los objetivos de la seguridad alimentaria y de las tecnologías agrícolas, y crece el modelo de apoyo dirigido a fomentar la innovación y la competitividad, y al uso de concursos y planes de negocios como método de asignación.

2.3 Lo que falta

A pesar de los avances, el atraso productivo y las carencias de la población rural siguen siendo extremos y merecen una primera prioridad en los planes de gobierno para el período 2011-2016. Más aun, los inicios de modernización están trayendo nuevos problemas, en especial: (i) las tensiones sociales que resultan del avance desigual a nivel de cada comunidad; (ii) los efectos ecológicos de una agricultura intensificada, de nuevas actividades rurales y de la contaminación creada por el desarrollo de centros poblados; y (iii) enfermedades sociales como la prostitución y la droga. Sigue siendo urgente, por lo tanto, un esfuerzo para acelerar el desarrollo rural, aprovechando las dinámicas territoriales y de asociatividad, y la sinergia del avance integral en los frentes económicos y sociales. En esencia, creemos, ese esfuerzo debe consistir en el aprovechamiento y facilitación de los mecanismos de desarrollo ya existentes, priorizando la conectividad vial, el abastecimiento de agua y saneamiento, y la masificación de los programas de difusión tecnológica campesino a campesino y de financiamiento a través de concursos de los planes de inversión de grupos de pobladores.

2.4 Visión

Las decisiones que se tomará en cuanto a las intervenciones futuras serán más coherentes y mejor focalizadas en la medida en que sean diseñadas en función de una visión de lo que sería una sociedad rural desarrollada en el Perú. La base para esa visión puede encontrarse tanto en la “nueva ruralidad” que se observa en otros países, como en algunas tendencias ya visibles en el Perú, y consiste en un acercamiento e integración entre lo rural y lo urbano.

CUADRO 3

Futuras características principales de áreas rurales desarrolladas

Bajos costos y alta velocidad de transacción y de acceso a la información gracias a un alto grado de conectividad vial y a través de las telecomunicaciones.
Sigue dominante la actividad agropecuaria, pero existe un alto grado de diversificación productiva, incluyendo servicios para la actividad agropecuaria, servicios de consumo, educación y salud para la población local, reparación y mantenimiento, facilidades de transporte, hospedaje y alimentación para una intensificación del movimiento físico de pobladores locales y visitantes, y procesamiento de productos agropecuarios.
Redistribución de la población rural desde residencias dispersas hacia los centros poblados locales, incluyendo una creciente doble residencia.
Alto grado de asociatividad dirigida a objetivos productivos y sociales.
Nivel educativo alto, sin analfabetismo, con una preponderancia de educación secundaria completa y un alto porcentaje de profesionales.
Cultura emprendedora y competitiva, reforzada por los concursos y premios, y por las capacidades técnicas de gestión de negocios.
Gobiernos locales potenciados, con capacidad de gestión, y un alto grado de coordinación entre instancias horizontales y verticales.

3. CUADRO COMPARATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

El equipo de trabajo ha encontrado, en las diferentes entrevistas realizadas y en la revisión bibliográfica, un importante consenso respecto a la nueva orientación de las estrategias y modalidades de intervención que

se debería aplicar para el desarrollo rural. En el cuadro siguiente se resumen las características principales de la modalidad de intervención tradicional y lo que se propone para el futuro.

CUADRO 4
Comparación de opciones de política

Modalidad de intervención	
Tradicional	Propuesta
Vertical. Extensionistas agrarios en la planilla del Estado o de alguna institución privada aconsejan a los campesinos.	Horizontal. El Estado financia a los campesinos para que ellos contraten la asistencia técnica de profesionales independientes o campesinos capacitados.
Inversión ejecutada directamente por el Estado.	Inversión ejecutada por las asociaciones de productores y las comunidades, con los recursos recibidos a través de concursos.
Sin cofinanciamiento del beneficiario.	Con cofinanciamiento de los beneficiarios.
El gobierno central decide y centraliza las inversiones, mediante ministerios o grandes programas y proyectos nacionales.	El Estado se ha descentralizado, los gobiernos regionales y locales han asumido nuevos roles, con un mayor nivel de decisión e intervención en los procesos de desarrollo.
Estado y actores privados trabajan independientemente.	Estado y actores privados (ONG, microempresas, empresas) colaboran mediante asociaciones público-privadas, concesiones, tercerización.
Intervención es asistencialista.	Intervención busca el desarrollo de capacidades.
El objetivo es el incremento de la producción, sin tener en consideración los requerimientos del mercado.	El objetivo es articular la producción del sector rural a los requerimientos del mercado.
Burócratas, desde una oficina pública, deciden la labor del extensionista agrario.	Los productores identifican las oportunidades de mejora o cambio.
No se daba la debida importancia al aspecto vial.	Mayor prioridad a la infraestructura vial.
Se tenía una visión negativa del minifundio y se consideraba que el mismo era un impedimento para el desarrollo.	Se considera al minifundio como una oportunidad, especialmente si se logra desarrollar esquemas asociativos de trabajo.
Se considera a la comunidad como el único interlocutor asociativo válido.	Diversificación de los modelos asociativos en el sector rural: asociaciones de productores, cooperativas (de comercialización y servicios), consorcios, cadenas productivas.

4. COSTOS Y BENEFICIOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

No existe la información necesaria para fijar un valor preciso a los beneficios que resultarían de la implementación de cada elemento de la política propuesta, y menos a la aplicación del conjunto total de las propuestas. Son escasas las evaluaciones de los programas existentes, y aun donde existen, los rendimientos medidos no pueden ser extrapolados a otros contextos ni a combinaciones distintas de medidas. Se presenta, además, una complicación metodológica asociada a la valoración especial que se debe asignar a los beneficios que reciben personas en extrema pobreza, casos que literalmente son de vida o muerte, además de una duda análoga con relación al valor de los beneficios que recibirían futuras generaciones, pues son medidas con efectos de muy largo plazo.

A pesar de esa limitación estadística, son evidentes los beneficios positivos de la mayor comunicación, riego, agua potable, electrificación, capacitación y provisión de fondos que permiten efectuar pequeñas mejoras productivas en las comunidades, así como las ayudas de protección social, y es evidente también el reclamo de la población rural para recibir esos beneficios, reclamo que se refleja en los presupuestos de los gobiernos locales y regionales, y también en la aportación de fondos propios de las comunidades para construir caminos y otras obras, y en las contrapartidas de las asociaciones de productores que solicitan financiamiento para sus planes de negocio.

Para la valoración de los costos, existen estimaciones presupuestales, tanto de los presupuestos ya en ejecución como de posibles expansiones de los programas. El cuadro 5 presenta los costos, primero, de la ejecución de cada uno de los principales programas para el desarrollo rural existentes en el 2010, y, luego, de una propuesta de gasto expandido para los años 2011-2016. La expansión propuesta es para programas que cumplen los criterios de ser ya existentes, de haber demostrado buenos rendimientos, de estar dirigidos a los sectores más pobres de la población rural y de tener un alcance actual muy por debajo del número potencial de beneficiarios. En especial, se propone un

aumento sustancial en: (a) los programas de capacitación y financiamiento de pequeñas inversiones productivas en comunidades y asociaciones de pobladores, los que serían ejecutados por diversas entidades públicas y privadas pero asignados a través de Agrorural; y (b) la inversión vial y en agua y saneamiento. Cabe señalar que si bien proponemos una fuerte expansión de Agrorural, esta debería reorientarse dentro de esa entidad, reduciendo lo gastado en el extensionismo tradicional que provee PRONAMACHS y expandiendo la actividad de programas que utilizan esquemas más productivos, como se explica más adelante.

La implementación de la política propuesta elevaría el gasto total del sector público dirigido a las áreas rurales de S/. 7.447 millones en el 2010 a un promedio anual de S/. 10.692 millones para el período 2011-2016, excluyendo los presupuestos de la educación, salud y policía. Se ha supuesto un incremento de 6% al año en el PBI en ese período, por lo que el gasto como proporción del PBI aumentaría apenas de 1,7% a 2,4%. Si se tiene en cuenta que en el 2010 el gasto mensual por poblador rural fue apenas S/. 56, se deduce que, a pesar de los aumentos propuestos, el nivel de gasto por poblador rural en el año 2016 seguiría siendo muy reducido.

En forma complementaria, se considera necesario que el gobierno central garantice la transferencia anual, a las municipalidades provinciales y distritales, de un monto mínimo equivalente al monto transferido (principalmente por canon, sobrecanon y Foncomun) el año 2010; ascendente a S/. 4.195 millones (véase el cuadro 5).

La inversión propuesta contempla dos grandes componentes: la inversión en infraestructura y el gasto en proyectos de inversión social. El principal rubro corresponde a la inversión en infraestructura (Fitel, electrificación rural, agua y saneamiento, infraestructura de riego, red vial), por un monto total anual de S/. 4.970 millones, 72% de la inversión total. Los beneficios de esta inversión alcanzan a la totalidad de la población rural.

CUADRO 5
Costos de implementación de política

Rubro	Inversión año 2010	Inversión propuesta (en millones de nuevos soles)		Observaciones
		Anual	Cinco años	
Módulos Sierra Productiva	0	220	1.100	Inversión de S/. 1.100 en cada módulo, un millón de familias atendidas, 200.000 por año.
Programa Juntos	512	512	2.560	Mantener nivel actual de inversión, "graduando" a beneficiarios hacia programas de articulación productiva y económica.
Fitel	118	118	590	Mantener nivel actual de inversión.
Electrificación rural	552	552	2.760	Mantener nivel actual de inversión.
Agua y saneamiento	100	300	1.500	Al menos triplicar la inversión anual del Programa Agua para Todos.
Infraestructura de riego	100	200	1.000	Duplicar la inversión anual del PSI - Programa Subsectorial de Irrigación en pequeñas obras de riego.
Red vial	3.800	3.800	19.000	Mantener como mínimo la inversión directa actual del gobierno central, gobiernos regionales y concejos provinciales (sin incluir redes concesionadas).
Agrorural	172	344	1.720	Duplicar la inversión de Agrorural, bajo las metodologías y experiencias de los programas Sierra Sur y Corredor Cusco - Puno.
Foncodes	500	500	2.500	Mantener dimensionamiento de Foncodes, migrando su modalidad de intervención hacia proyectos de articulación productiva e inserción económica.
INIA / Incagro	100	100	500	Mantener el tamaño conjunto de ambos proyectos (reactivando los concursos de Incagro), con énfasis en la investigación adaptativa.
Sierra Exportadora	20	20	100	Mantener tamaño del programa, buscando su articulación con programas privados como el PRA.
Subsidio al consumo eléctrico	0	60	300	Subsidio directo al consumo de luz eléctrica domiciliaria.
Total	5.974	6.726	33.630	
Presupuesto 2010	81.857			
Participación respecto al presupuesto	7,3%			

Elaboración: propia.

El gasto en proyectos de inversión social se puede dividir en tres niveles de intervención: la inversión en programas orientados a los pobladores con mínima articulación económica con el mercado, por un monto anual de S/. 1.232 millones (módulos de Sierra Productiva, Programa Juntos y Foncodes); la inversión en programas orientados a los pobladores de mayor

articulación con el mercado, por un monto anual de S/. 120 millones (programas INIA / Incagro y Sierra Exportadora); finalmente, la inversión en programas que intervienen en ambos estamentos (como Agrorural y el Programa de subsidio al consumo eléctrico) por S/. 576 millones anuales.

5. ADECUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL DESARROLLO RURAL

Uno de los mayores escollos para incrementar, en cantidad y calidad, los programas de desarrollo rural en el país, es la ausencia de una institución que asuma un rol rector, que permita dar continuidad en el tiempo a los programas que se ejecutan en el marco de una política coherente de desarrollo rural. Actualmente, los programas de desarrollo rural se ejecutan desde diversos sectores: agricultura (donde se ha creado Agrorural para fusionar los distintos programas a cargo de este sector); el Mimdes, donde opera el Foncodes, que lleva a cabo importantes programas como Microcorredores, Red Rural y Mi Chacra Productiva; la PCM, donde se ejecuta Sierra Exportadora. Por otro lado, la secretaria técnica del CIAS ha creado una Unidad Multisectorial de Desarrollo Rural en Sierra, oficina que ha recibido el encargo de coordinar los programas existentes, con vistas a implementar la ENDR (Estrategia Nacional de Desarrollo Rural); igualmente, ha instituido un Consejo Consultivo de Desarrollo Rural y una Mesa Multisectorial de Desarrollo Rural.

5.1 Propuesta de un organismo especializado para el desarrollo rural

Los esfuerzos realizados en el sector público, tanto en la ejecución de programas y proyectos, como en la aprobación de la ENDR, así como los recientes esfuerzos de coordinación a través del CIAS, enfrentan una situación de dispersión de iniciativas y la ausencia de un órgano que centralice estos esfuerzos y que tenga capacidad de rectoría. Por esta razón, se propone la creación de un organismo especializado que cumpla las funciones de organismo rector del desarrollo rural, al que podríamos denominar Instituto Nacional del Desarrollo Rural (Inader). Este organismo deberá tener autonomía administrativa, técnica, financiera y de gestión, así como contar con un pliego presupuestal propio. Este organismo deberá estar adscrito a la PCM, considerando el carácter multisectorial del desarrollo rural. Su creación no requerirá de personal adicional al ya existente en las dependencias públicas ya exis-

tentes, como Agrorural, los programas que ejecutan Foncodes y la PCM, así como la Unidad Multisectorial de Desarrollo Rural en Sierra de la ST-CIAS.

A continuación, sugerimos las principales funciones que deberá cumplir el instituto propuesto, pero debemos señalar que tratándose de una instancia cuya misión consiste en gran parte en ejercer un grado de poder sobre los ministerios y otras entidades del Estado, su efectividad al final dependerá en gran medida del respaldo del Presidente de la República, que a su vez deberá estar motivado por un verdadero compromiso con la prioridad del desarrollo rural. Tampoco consideramos oportuno especificar en detalle en este informe la manera de operar del Inader, pues hay una variedad de formas alternativas para lograr la función esencial de coordinación con otras instancias del Estado.

CUADRO 6

Principales funciones del Inader

Diseñar programas nacionales.
Dar continuidad y sostenibilidad institucional a los programas existentes.
Sus funciones serán de orientación, promoción y financiamiento antes que de ejecución.
Canalizar el financiamiento público para la implementación de los programas a nivel de las regiones.
Función de rectoría consistente en aprobar las políticas y programas para el desarrollo rural, y brindar asistencia técnica a las UGT.
Coordinar con los sectores que ejecutan programas de infraestructura en el ámbito rural. Igualmente, deberá establecer coordinaciones con los sectores salud y educación, en lo relativo a la prestación de servicios para la población rural, con el objeto de generar sinergias y armonización de las distintas intervenciones públicas en el ámbito rural.
Hacer seguimiento y evaluación periódica de los programas que aprueba, mediante un sistema centralizado de información y con el concurso de instituciones independientes, especializadas en evaluaciones de programas de desarrollo rural.

5.2 Las Unidades de Gestión Territorial de Desarrollo Rural

Proponemos la creación de Unidades de Gestión Territorial de Desarrollo Rural para ejecutar y coordinar las acciones de desarrollo rural a nivel regional. Reconocemos que se trata de un objetivo políticamente difícil, porque su creación debería ser consensuada con los gobiernos regionales. Sin embargo, aunque resultara parcial y gradual el proceso de creación, consideramos que su existencia contribuiría a una mejor gestión del desarrollo rural.

Estas unidades dependerán de los gobiernos regionales, a través de las respectivas gerencias de desa-

rollo. En cada región se puede definir una o más UGT, en función de la problemática específica por enfrentar, aplicando criterio territorial (cuencas y corredores económicos). Para la implementación de los programas en sus respectivos ámbitos, las UGT destinarán recursos provenientes del gobierno central así como recursos provenientes de fuentes propias y de otras fuentes financieras presentes en el territorio. En tal sentido, estas unidades deberán tender a establecer alianzas público-privadas con presencia de representantes de gobiernos locales y asociaciones de productores, así como de actores institucionales privados presentes en el territorio.

6. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

Las intervenciones públicas de desarrollo rural han evolucionado durante las últimas décadas. Desde el tradicional extensionismo agrario, se ha pasado a mecanismos de intervención que tienen en cuenta demandas específicas y dan protagonismo a la población rural. Asimismo, se ha migrado desde una visión sectorial agropecuaria a una visión integral que contempla otras actividades como la turística, la artesanal y la pequeña manufactura. Al mismo tiempo, han cobrado fuerza el enfoque territorial, el enfoque de activos, el enfoque de ciudadanía y el enfoque de mercado, tal como se señala en la ENDR aprobada en el 2004. Todos estos enfoques han sido ensayados y validados en diversos proyectos, la mayoría de los cuales han sido pilotos evaluados y de los que se dispone de informes de evaluación y sistematización².

En líneas generales, se puede afirmar que, desde el punto de vista de las necesidades de la población a la que van dirigidos los programas, estas pueden ser clasificadas en tres grandes categorías. En un primer nivel está la necesidad de la protección social dirigida a garantizar la subsistencia, sobre todo entre los pobladores más pobres, aislados, vulnerables a la enfermedad y con menos alternativas productivas. Una segunda categoría

de necesidad se encuentra en esa misma población, que, por su poco grado de articulación con el mercado, requiere ante todo una intervención capacitadora y proselitista dirigida a la introducción de prácticas elementales de cultivo, de manejo de ganado y de “manejo saludable” del hogar. Una tercera categoría de necesidad existe entre los productores que ya tienen un pie en los mercados más distantes, más monetizados y más exigentes en cuanto a requisitos formales, y cuya necesidad prioritaria es más bien un apoyo técnico, organizativo y financiero para reducir costos, penetrar mercados y obtener acceso a conocimientos especializados y a los recursos necesarios para ser competitivos.

Si bien estas diferencias en cuanto al tipo de intervención requerida están asociadas a la ubicación geográfica, especialmente el grado de aislamiento, ambos tipos de productor existen en la mayoría de las comunidades y de las áreas geográficas, por lo que los programas de intervención para el uno y para el otro no deberían estar segmentados geográficamente sino, más bien, estar disponibles en todo el territorio.

Proponemos entonces la existencia de tres modalidades de intervención, aunque las dos primeras estarían

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

dirigidas mayoritariamente a un mismo grupo poblacional, que sería el de los **productores de mínima articulación**, y la tercera, a los **productores de mayor articulación**. La primera categoría de intervención consistiría en los programas especializados de protección social; la segunda, en programas masivos de capacitación y de apoyo financiero para introducir mejoras productivas y de hogar elementales; y la tercera categoría, en un apoyo técnico y financiero dirigido a reforzar la capacidad de grupos de productores para competir en mercados más distantes y exigentes. Cada categoría de intervención contaría con el personal, la organización y las modalidades operativas apropiadas para las necesidades particulares de su "clientela" respectiva.

Cabe señalar que, no obstante sus diferencias, todos los programas tendrían en común un enfoque de desarrollo de capacidades, con el objeto de superar la actitud paternalista con la que tradicionalmente se ha ejecutado programas de extensión, donde la población rural era un recipiente pasivo de una oferta de ayuda. Para ello es importante consolidar mecanismos que den poder efectivo a la población rural, tanto en la formulación de sus demandas como en el uso directo de recursos financieros. Cabe anotar también que puede haber diversos programas de intervención, debido a que la heterogeneidad de la problemática del desarrollo rural no puede ser abordada por un único instrumento de intervención. Al Inader le correspondería definir la variedad específica de programas y asegurar que se ejecutan con una visión de conjunto para generar sinergias entre sí, tanto los programas de infraestructura como los de servicios públicos en el ámbito rural. Los programas deben ser concebidos y formulados en una perspectiva de gestión por resultados: deben ser formulados a partir de diagnósticos y estudios de líneas de base; se debe prever mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan introducir correcciones. El posible diseño de cada una de las modalidades de intervención, y de sus características operativas, se considera a continuación.

6.1 Programas para el productor de mínima articulación

Por tratarse mayoritariamente de una misma población, la de mayor pobreza, aislamiento y vulnerabili-

dad, consideramos que estos programas, tanto los de protección social como los de apoyo para la aplicación de paquetes tecnológicos orientados a potenciar las capacidades productivas de la población, deben estar fuertemente vinculados, quizás bajo una misma dirección. Los programas de protección social actuales son principalmente Juntos y varios programas orientados a la salud y nutrición. Los programas de apoyo productivo a esta población inciden en aspectos de mejora productiva, a partir del uso eficiente del agua, para mejorar y aumentar la producción, pero, al mismo tiempo, esta metodología de intervención viene incorporando aspectos relacionados con la mejora en la calidad de vida de las familias campesinas, como vivienda mejorada, como pudo verse con el proyecto Marenass, en el que de los concursos de cocinas mejoradas se pasó al auspicio de viviendas mejoradas.

En el caso de los programas productivos para esta población, se han basado en el aprendizaje colectivo que se ha dado en los Andes peruanos desde varias décadas atrás, con el ensayo de diversas modalidades de intervención de campesinos especializados. Esta modalidad de intervención ha cobrado fuerza justamente con la crisis del esquema convencional de extensión agrario por parte del sector público, en la década de 1980. Las primeras experiencias al respecto han surgido a raíz de la necesidad de mejorar el riego en pequeñas parcelas, no solo con el uso de pequeños reservorios y técnicas de riego mejorado, como aspersores, sino también con el uso de fitotoldos donde poder cultivar hortalizas, así como cultivar pastos con los cuales se pueda alimentar animales menores. Estas intervenciones se dan inicialmente en una lógica de seguridad alimentaria, pero no excluyen, y más bien tienden progresivamente a, la generación de excedentes comercializables.

En este tipo de programas, han cobrado importancia estrategias de intervención y de capacitación horizontal, de campesino a campesino, a través de los llamados Yachaqs, Yachachiqs y Kamayoqs. Esta modalidad de intervención ha tenido una amplia difusión en diversos proyectos a cargo de organismos de cooperación internacional y ONG desde hace varias décadas, recogiendo experiencias análogas desarrolladas en otros países en desarrollo. Luego de varias décadas de ensayo, estas tecnologías están al servicio de los agentes promotores

del desarrollo rural y pueden ser asumidas como parte de programas nacionales.

Al respecto, cabe señalar que el programa Mi Chacra Productiva, actualmente en ejecución a cargo de Foncodes, aplica esta estrategia de intervención con carácter de piloto, con vistas a su réplica en amplia escala. Este proyecto cuenta con un estudio de línea de base, que permitirá la evaluación de impactos y eventual masificación.

■ Delegación y tercerización de la ejecución de programas

Una vez definidos costos e impactos exigibles, su ejecución puede estar a cargo de los mismos beneficiarios, o tercerizada para ser ejecutada por instituciones especializadas. Ello obedece a la necesidad de masificar las intervenciones.

Una modalidad de delegación es la que se ha ensayado ya, a través de Núcleos Ejecutores, tal como está ensayando Foncodes actualmente. Otra modalidad consiste en tercerizar la ejecución de programas para que estos sean ejecutados, en ámbitos específicos, por instituciones especializadas. Un antecedente es el que se está dando a través del Proyecto, Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas, ejecutado conjuntamente por Sernanp (Ministerio del Ambiente) y Profonampe. En el marco de este proyecto, se ha suscrito contratos de administración con instituciones privadas sin fines de lucro, en función de resultados medibles por ser logrados en plazos específicos. Cabe resaltar que esta experiencia se ha inspirado en los Comités Locales de Administración de Servicios de Salud (CLAS), un mecanismo que permite la gestión por resultados en la prestación de servicios públicos.

Otro elemento por tener en cuenta es que en algunas zonas del país se ha generado espontáneamente una demanda de prestación de servicios de mejora productiva en pequeñas parcelas, a cargo de organismos no gubernamentales que utilizan la modalidad de capacitación "campesino a campesino". Esta demanda viene siendo ejercida en su mayoría por empresas mineras, en el marco de sus programas de responsabilidad social. De modo que el establecimiento de contratos

de ejecución por encargo, o tercerización, viene a llenar un vacío en cuanto a la reglamentación e institucionalización de una práctica ya en curso y que viene dando buenos resultados.

Lo importante en los contratos de tercerización o de ejecución por encargo, tal como enseña la experiencia del Sernanp, es que estos sean hechos con base en objetivos precisos en términos de tecnologías por ser difundidas, cobertura por ser lograda y resultados por ser obtenidos. La ejecución de estos programas podría hacerse a partir de demandas ejercidas por comunidades o grupos de familias campesinas. Las demandas pueden provenir también de municipios rurales. Los ofertantes del servicio serían instituciones especializadas en la ejecución de este tipo de programas, debidamente registradas en las unidades de gestión territoriales. No se descarta la promoción de organizaciones de campesinos especializados que se constituyan para la provisión de servicios en técnicas específicas.

Al igual que con la provisión de oferta de asistencia técnica especializada, la oferta de asistencia técnica de campesinos capacitadores debe ser reglamentada y ordenada mediante registro de proveedores, a título individual o institucional. Esta es una función donde las UGT y las municipalidades de distritos rurales deben cumplir un rol activo. Igualmente, las UGT pueden intervenir en la promoción de escuelas que forman campesinos capacitadores, fomentando la formación o entrenamiento de campesinos en institutos tecnológicos de cada región.

■ La mejora productiva como estrategia de salida de los programas de transferencia condicionada

Los programas de mejora productiva en pequeñas parcelas cobran importancia también en la perspectiva de constituirse como alternativa o estrategias de salida a programas de transferencias condicionadas, como es el programa Juntos. En el caso de Mi Chacra Productiva, este objetivo ha sido propuesto explícitamente. En el marco de la Estrategia Crecer, se debería avanzar hacia la superación progresiva de transferencias condicionadas a programas de mejora productiva y de las

condiciones de vida de las familias rurales en situación de extrema pobreza.

Concomitantemente, estos programas deben ser concebidos en una perspectiva de estrategia progresiva de permitir el acceso a las familias campesinas hacia programas de mayor inclusión a mercados y fomento de emprendimientos productivos de mayor envergadura, fomentando la asociatividad y permitiendo el acceso a fondos concursables.

6.2 Programas para el productor de mayor articulación

El modelo de intervención más recomendado hoy es el llamado “enfoque de demanda”. En vez de un agente de extensión que llega al campesino con ideas definidas de cultivo y tecnología, hoy se entregan fondos a grupos de pequeños productores rurales, que se suman al aporte propio, para que ellos mismos puedan aplicar su propio plan de negocios, contratando la asistencia técnica que requieran.

Un mecanismo institucional que se viene aplicando con éxito para evaluar las propuestas de inversión de los campesinos es el **Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR)**, que es presidido por el alcalde del distrito, con representantes de comunidades, gremios de productores, instituciones presentes en la zona e incluso empresas privadas. El CLAR es un mecanismo transparente en que las decisiones son tomadas públicamente, en presencia de líderes locales, y que legitima la institución municipal ante la población rural, por lo que está en vías de institucionalización por parte de Agrorural en asociación con la Remurpe (Red de Municipalidades Rurales). El Inader asumirá la función de dar asesoramiento y cofinanciar fondos concursables, así como promover la difusión de líneas de financiamiento disponibles. Al mismo tiempo, se impulsará y desarrollará mecanismos que permitan canalizar parte del presupuesto de los gobiernos locales al desarrollo rural, como es el caso de Procompite, instrumento creado por el MEF.

En otro nivel, se ha intervenido en un segmento de productores más vinculado al mercado, asignando

fondos mediante concursos y cofinanciando proyectos productivos que incluían transferencia tecnológica.

El enfoque de demanda deja de lado el paternalismo y establece una relación de colaboración con responsabilidad compartida. En el fondo, este enfoque de intervención implica una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos: supone escuchar a los ciudadanos rurales; otorgarles confianza; creer en su capacidad de formulación de iniciativas. De este modo, se supera el tradicional esquema de oferta vertical de la ayuda, que refleja una actitud paternalista además de generar situaciones de clientelaje.

■ La asociatividad

La asociatividad es una exigencia para la mayoría de los programas de desarrollo rural; ello obedece a razones diversas: en primer lugar, a la necesidad de promover economías de escala que hagan más sostenibles los emprendimientos y encadenarlos con cadenas productivas; en segundo lugar, abaratar los costos de las intervenciones; para otros, es parte de su enfoque de promover los activos sociales. Sin embargo, si bien la asociatividad tiene efectos positivos, en algunos casos puede ser percibida como una condicionalidad indeseada, generando efectos de aceptación pasiva por parte de los involucrados.

En tal sentido, la asociatividad no debería ser una condición exigida en todos los casos. Diversas experiencias muestran que es posible entregar ayudas a familias o pequeños productores rurales. La experiencia de Procompite permite la entrega de ayuda monetaria (subsídios parciales) a pequeños productores, tanto a través de concursos asignados por los CLAR como a través de calificaciones hechas por autoridades comunales. Por ejemplo, bajo esta modalidad se puede ensayar la entrega de bonos para contratar servicios de asistencia técnica. En estos casos, la ayuda a productores individuales debería ser hecha con criterios de selección predefinidos, por ejemplo: que los emprendimientos tengan algún eslabonamiento productivo, en el marco de una cadena de valor; y respetar condiciones de sostenibilidad ambiental.

■ Subsidio a la demanda de asistencia técnica como vehículo para masificar las intervenciones

El mecanismo del subsidio a la demanda obedece no solo a la necesidad de empoderar a los usuarios de la asistencia técnica, sino a la de masificar los servicios de desarrollo rural. De otro modo, se debería acudir a las rigideces y sobrecostos de la contratación de una sustancial planilla de extensionistas. Las experiencias llevadas a cabo en las últimas décadas indican que, ante una demanda efectiva de asistencia técnica, se va generando una oferta privada de asistencia técnica que se adecua a las necesidades y demandas de los productores.

No obstante, la información de la oferta disponible es imperfecta y difícil de evaluar para un campesino, por lo que una función que debe ejercer el programa del Estado consiste en la evaluación, certificación y difusión de esa información, la que debería adquirir calidad de bien público. Ya ha habido experiencias al respecto, mediante talleres comunales, exposiciones prácticas, pasantías, visitas demostrativas, etc. Incluso se ha elaborado páginas amarillas en coordinación con empresas de telefonía, como la experiencia del proyecto Corredor Puno – Cusco, hoy en Agrorural, para que los pobladores rurales tengan acceso a la oferta de asistencia. También se ha iniciado acciones de difusión a través de páginas web; esta última experiencia se ha dado con Agrorural a través del programa Prosaamer. Estos mecanismos de difusión de la oferta de asistencia técnica deben ser alentados y promovidos a través de los equipos institucionales de los programas de desarrollo rural en cada localidad. Los municipios rurales están llamados a participar en esta función mediante la publicación de listados de asistentes calificados y certificados.

6.3 Programas de crédito rural

El crédito es un instrumento fundamental que debe potenciar la capacidad emprendedora de los peque-

ños y microempresarios rurales. En el país, el enorme desarrollo de las microfinanzas se ha concentrado en el ámbito urbano. Son pocas las experiencias exitosas en el espacio rural y escasa la cobertura de créditos para productores rurales, y en especial para las actividades agrícola y pecuaria, las más importantes en las áreas rurales. Si bien hay un avance gradual de las microfinancieras (CMAC, CRAC, Edpyme, financieras y cooperativas de ahorro y crédito), apalancado además por el uso de “oficinas compartidas” con el Banco de la Nación, existe la necesidad de una mayor intervención para acelerar y consolidar el proceso.

Lo limitado de las intervenciones existentes se demuestra con los dos fondos constituidos en los últimos años con la finalidad de garantizar la cobertura de riesgos crediticios y otorgar aseguramiento a los pequeños productores agropecuarios: el Fondo AgroPeru (2009) y el Fondo de Garantía y Seguro Agropecuario (2006). El primero, operado por el Banco Agropecuario con un fondo de S/. 200 millones y el segundo, administrado por Cofide bajo un fideicomiso por S/. 40 millones, con resultados escasos e insuficientes en su finalidad de promover el crédito al sector agrícola otorgando créditos y subsidiando seguros directamente.

No obstante, el fondo de garantía, con fondos públicos o privados, sería el mecanismo con mayores posibilidades, y que permitiría además que el Estado se mantenga en el papel de segundo piso, respaldando los créditos que el sistema financiero privado pueda otorgar a las actividades económicas desarrolladas en el ámbito rural, reduciendo así el riesgo aparejado a estos créditos y propiciando mejores condiciones de financiamiento. Para ello, el sector público debería tener una participación decisiva en estas estrategias de financiamiento, mediante el establecimiento de mecanismos que comprometan recursos presupuestales no solo del gobierno central sino de gobiernos regionales y locales, y la participación de instituciones especializadas de segundo piso como Cofide, que garanticen la existencia, focalización, cobertura y sostenibilidad de los Fondos.

7. INFRAESTRUCTURA EN LAS ÁREAS RURALES

El déficit de infraestructura en las áreas rurales es enorme en cuanto a caminos, electrificación, agua para riego y agua potable y saneamiento para los hogares. En todos estos rubros, la construcción de infraestructura rural se ha multiplicado durante los últimos diez años, financiada por el incremento del presupuesto nacional, pero también por una reasignación de ese presupuesto a favor de los gobiernos regionales y locales. La inversión pública directa del gobierno central en zonas rurales ha pasado de S/. 1.535 millones en el año 2000 a S/. 3.252 millones en el año 2010³. El resultado de esa expansión ha sido una creciente articulación entre las poblaciones y las actividades rurales y las de los pequeños centros poblados, abriendo oportunidades de negocio y mercado para las mejoras productivas que se está obteniendo a través de las intervenciones directas consideradas en la sección anterior de este informe. No obstante, el déficit sigue siendo muy grande. Creemos que la continuación de ese proceso sería un elemento crucial para el futuro del desarrollo rural, y en esta sección se considera las opciones y posibilidades para cada categoría de infraestructura.

7.1 Vial

La compleja geografía peruana ha contribuido a la desarticulación entre los distintos espacios geográficos. La infraestructura vial en el país ha sido históricamente deficiente, y ha mantenido condiciones de exclusión vial para gran parte del territorio y población. Esta situación se agrava con la alta dispersión poblacional del país, donde existen, al año 2007, un total de 98.011 centros poblados, incluyendo los que consisten de apenas dos o tres viviendas; 72% se ubican en la zona andina; 17%, en la selva; y 11%, en la costa.

Los beneficios de una mejora en la infraestructura vial incluyen los siguientes:

- Reducción de los tiempos de transporte, incremento en la frecuencia de transporte y reducción en el costo de pasajes y fletes.
- Mejora en el acceso a los servicios de salud y educación.
- Un incipiente traslado de la vivienda principal hacia la zona de influencia de los caminos, mejorando las condiciones de vida de las mujeres y los menores de edad.
- Mejores precios para los productos en chacra, como consecuencia de la reducción de los costos de transacción.

A pesar de la importante inversión realizada durante los últimos años y de la participación de exitosos proyectos de inversión en infraestructura vial, como Provías Nacional (instancia del MTC responsable de la red vial nacional) y Provías Rural, hoy parte de Provías Descentralizado (instancia del MTC responsable de la red vial departamental y local, en coordinación con los gobiernos regionales y locales), muchas provincias y espacios geográficos recién empiezan a articularse eficientemente al resto del país. Durante los últimos veinte años, el crecimiento de la infraestructura vial ha sido muy significativo, en calidad y en cantidad, y se ha incrementado un 80% el *stock* vial, desde 69.942 km el año 1990 hasta 126.500 km el año 2010. Las carreteras pavimentadas se han incrementado, igualmente, en 80% durante el mismo período, de 7.500 km a 13.700 km.

La red vial peruana se ha organizado en tres niveles de intervención: Red Vial Nacional, a cargo del gobierno central, con una extensión de 24.500 km; Red Vial Departamental, a cargo de los gobiernos regionales, con una extensión de 23.000 km; y Red Vial Vecinal, a cargo de los gobiernos locales, con una extensión de 79.000 km.

3/ Dato proporcionado por la DGAES del MEF.

La mejora vial se ha dado tanto en la longitud como en la calidad de la red. En 1990, solamente 12% de la Red Vial Nacional estaba en “buenas condiciones”; al 2010, la proporción fue 60%. La inversión en la Red Vial Nacional ha pasado de S/. 718 millones en el 2001 a S/. 5.122 millones en el 2010, de los cuales S/. 3.570 millones corresponden a rehabilitación, mejoramiento y construcción, y S/. 1.552 millones, a conservación y mantenimiento. Los gobiernos regionales también han incrementado su nivel de inversión, que ha pasado de S/. 79 millones en el 2007 a S/. 252 millones en el 2010. Un mecanismo de intervención importante es el programa Proyecto Perú, que busca asegurar un adecuado nivel de calidad de las carreteras nacionales, asignando diversos corredores viales a empresas, mediante contratos de gestión y conservación vial, en los que se define estándares de calidad que deben ser mantenidos por las empresas contratadas.

Otra creación institucional que debe mantenerse son los Institutos Viales Provinciales, que han permitido consolidar la institucionalidad local para el desarrollo de la infraestructura vial; estos, sobre la base de un diagnóstico del territorio y un trabajo participativo, definen los trazados y las prioridades de inversión de la red departamental y local. En forma complementaria, la utilización de microempresas para el mantenimiento de tramos de las vías departamentales y locales, ha sido un mecanismo eficiente en la intervención y dinamizador de las economías locales.

CUADRO 7

Propuesta vial

Mantener la estrategia de intervención implementada mediante Proviás Nacional y Proviás Descentralizado. Ampliar la cobertura del Proyecto Perú, identificando mecanismos que permitan su aplicación en la Red Vial Departamental.

Mantener el nivel total de inversión en la red vial en un nivel mínimo equivalente al monto ejecutado durante el año 2010.

Mantener la estrategia de mantenimiento vial de las redes departamentales y vecinales con microempresas de cada zona.

Desarrollar, durante el primer año de gobierno, un estudio que determine el probable impacto del cambio climático en el estado de la red vial y en sus necesidades de mantenimiento.

7.2 Riego

Uno de los aspectos más cruciales en los espacios rurales del país es el uso eficiente del recurso hídrico. El Perú será, durante los próximos años, uno de los diez países más afectados por el cambio climático. La distribución (y el acceso) del agua (para riego y consumo humano) en el Perú es, actualmente, altamente inequitativa, situación que se agrava con la deficiente infraestructura hídrica y el mal uso del agua. Es previsible que esta situación empeore en el futuro cercano.

A pesar de la antigüedad del último Censo Nacional Agropecuario, realizado el año 1994, se estima que la información referida al tipo de riego no ha tenido modificaciones significativas. De acuerdo con el censo, 68,4% del área agrícola del país se riega “a secano”, la modalidad agrícola de mayor riesgo, en tanto que el productor se encuentra plenamente a merced de las variaciones climáticas, en cuanto a fecha e intensidad de las lluvias. En la zona andina, este tipo de agricultura abarca 71,3% del área agrícola; en la zona de selva, 95,6%; mientras que en la costa, solamente 3,9% del área total.

El uso de tecnologías mejoradas de riego (goteo, aspersión, gravedad mejorada) es aún incipiente y alcanza, según el inventario nacional realizado el año 2009 por el Programa Subsectorial de Irrigación, solamente 101.000 hectáreas, una fracción del área total con aptitud agrícola. Esta área no incluye las pequeñas obras de riego mejorado implementadas mediante mecanismos de capacitación campesino a campesino.

Otro aspecto crítico en la costa es la inadecuada cédula de cultivo. Es irracional que grandes obras de infraestructura hídrica como San Lorenzo, Poechos, Tinajones y Gallito Ciego, rieguen extensas plantaciones de arroz, el cultivo más demandante de agua, con el consecuente problema de salinización que se observa en muchos valles. En el pasado reciente, los agricultores no tenían otra posibilidad de siembra (por las condiciones adversas del mercado interno), sin embargo, el desarrollo del mercado de agroexportación genera nuevas oportunidades que deberían permitir un manejo más racional del recurso hídrico mediante la siembra de productos agrícolas más adecuados a las condiciones de desierto costero. En Tambogrande, San

CUADRO 8

Rendimiento económico de agua por cultivo

Producto	Costo de producción (S/.)	Rendimiento (kg)	Utilidad esperada (S/.)	Consumo de agua (m ³)	Rendimiento económico del agua (soles por 1.000 m ³)
Maíz amarillo duro	3.500	8.000	2.100	7.000	300
Caña de azúcar*	10.500	320.000	8.700	30.000	290
Espárrago**	42.000	22.000	13.000	52.000	250
Algodón hazera	6.500	3.220	1.550	7.000	221
Fríjol caupí	1.800	1.500	450	3.500	128
Algodón pima	4.500	1.840	1.100	10.000	110
Arroz	5.500	7.000	1.500	22.000	68

* Una campaña de caña de planta, una campaña de caña de soca (28 meses). Consumo de agua total, rendimiento de dos cosechas.

** Desde la siembra hasta la tercera cosecha. Consumo de agua total, rendimiento de tres cosechas anuales.

Fuentes: Cipca, Agroica, Minag.

Elaboración: propia.

Lorenzo, Chancay – Lambayeque, el valle de Jequetepeque, muchos productores medianos y grandes han iniciado la migración a nuevos cultivos; los pequeños requieren apoyo técnico y financiero.

Como ejemplo de la ineficiente aplicación actual del agua, se estima que actualmente el área sembrada con arroz en la costa norte llega a 160.000 hectáreas, que consumen 5.280 millones de m³ al año, suficientes para regar 330.000 hectáreas de espárrago y multiplicar el empleo y el valor de la producción rural.

Un importante esfuerzo de ordenamiento ha sido la creación, el año 2008, de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), dependiente del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, esta institución aún no ha logrado consolidar su intervención frente al cuestionamiento de diversas instancias, en especial las juntas de regantes. Otro aspecto pendiente de solución es la definición de una tarifa real por el uso de agua, que considere las inversiones realizadas, sustente los costos de operación y de reposición, y que incentive la mejora en la tecnología de riego y en la cédula de cultivo.

En los últimos treinta años, el desarrollo de modalidades de capacitación de “campesino a campesino” se ha basado principalmente en la capacitación para el buen uso del agua. Esta modalidad de intervención deberá replicarse y extenderse, incorporándola en forma trans-

versal en los programas y proyectos que intervengan directamente con los productores de menor desarrollo relativo.

CUADRO 9

Propuesta de riego

Un nuevo Censo Nacional Agropecuario.

Fortalecer la Autoridad Nacional del Agua, e implementar modalidades de intervención que permitan un “cobro efectivo” del agua, estableciendo límites a su uso y racionalizando la cédula de cultivo. Definir una estrategia de intervención que permita el cofinanciamiento de proyectos mediante la Autoridad Nacional del Agua.

Fortalecer los programas dentro de Foncodes y el PSI (de acuerdo con la magnitud y tipo de beneficiarios), que mediante la modalidad de concursos de proyectos permitan la rehabilitación de pequeñas obras de infraestructura de riego que no estén operando adecuadamente, la implementación de pequeñas nuevas obras de infraestructura (canales de regadío, reservorios para la captura de agua, instalación de sistemas eficientes de uso de agua, como goteo y aspersión) y la capacitación en técnicas de riego y uso eficiente del agua.

Desarrollar un programa de financiamiento y asistencia técnica que contribuya con la transformación de la cédula de cultivo en la costa norte, facilitando la migración del cultivo de arroz a cultivos de poco uso de agua y orientados preferentemente al mercado de agroexportación.

Expandir las metodologías de “campesino a campesino” en el desarrollo de los proyectos y programas orientados a los productores de menor desarrollo.

7.3 Electrificación

La electrificación rural ha sido, durante el período 2006-2011, uno de los componentes de intervención más importantes del gobierno en el sector rural. El proceso de electrificación rural se ha centralizado en la Dirección Nacional de Electrificación Rural (DNER), bajo el mandato de la Ley 28749 de mayo del año 2007. Entre los meses de agosto del 2006 y julio del 2010, se ha ejecutado 1.136 proyectos de electrificación rural (postes, cables, subestaciones), con una inversión total de S/. 1.275 millones, lo que ha beneficiado a 2,18 millones de personas en 6.990 localidades rurales. La inversión pública subsidia la instalación de la red eléctrica, la cual se transfiere luego a las empresas distribuidoras.

Esta dirección ha identificado, para el período 2006-2011, 1.211 proyectos de electrificación rural, y se ha previsto para los años 2006-2011 una inversión de S/. 2.515 millones, con el objeto de incorporar a 3,5 millones de habitantes a la red. La inversión en infraestructura eléctrica rural se financia principalmente con transferencias del Tesoro.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Hogares, la cobertura de electrificación rural se ha incrementado, de 44% de hogares rurales (en la definición amplia) en el 2004, a 73% en el 2010. La mejora en la cobertura es significativa; sin embargo, los pobladores en zonas rurales aún no aprovechan totalmente las oportunidades de la red eléctrica, por su poca capacidad de gasto y por desconocimiento de las oportunidades para el desarrollo de actividades económicas.

Una de las labores de la Dirección de Electrificación Rural ha sido la elaboración del Plan Nacional de Electrificación Rural, para el período 2009-2018. El plan se plantea siete objetivos, entre los que destaca el tercero: “impulsar mediante la electrificación rural, el desarrollo socioeconómico sostenible de las zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país”. Asimismo, propone metas respecto a la cobertura: “un coeficiente de electrificación rural del orden de 69% a mediano plazo (año 2011) y de 84% a largo plazo (año 2018)”. Proponemos que la meta de largo plazo debería replantearse de acuerdo

con la definición amplia del sector rural, y llegar a 90%.

CUADRO 10 Propuesta de electrificación

Mantener la estrategia de intervención planteada por la Dirección de Electrificación Rural, aumentando las metas establecidas.

Identificar modalidades de intervención que permitan incrementar el uso de la energía eléctrica en actividades productivas.

Subsidiar los primeros S/. 10 de consumo eléctrico mensual de las 500.000 familias beneficiarias del programa Juntos. El descuento se haría efectivo en el recibo por consumo, con transferencia directa a la empresa de distribución eléctrica

7.4 Agua potable y saneamiento

A pesar del creciente nivel de intervención pública en este rubro, subsiste un gran retraso respecto a la infraestructura en el área urbana en dos componentes: cobertura y calidad. De acuerdo con la información de la Enaho, el servicio de agua dentro del hogar, en zonas rurales (en la definición amplia), ha avanzado modestamente, de 38% en el 2004 a 44% en el 2010. Respecto a la calidad, es importante resaltar que parte importante de los sistemas instalados solamente corresponden a agua entubada, no potabilizada. El beneficio de los sistemas de agua domiciliarios no se limita a la salud; también producen una economía en el esfuerzo y tiempo requeridos para cargar el agua manualmente.

Los diversos proyectos y programas desarrollados con el objeto de incrementar la cobertura de agua y saneamiento básico en zonas rurales, han tenido tres limitantes centrales: la dispersión poblacional, la limitación en los recursos asignados y la falta de capacidad de gestión para la operación y mantenimiento de los sistemas instalados.

Foncodes llevó a cabo, desde el inicio de sus operaciones, una significativa inversión en el sector. En el período julio del 2006 – marzo del 2010, desarrolló 240 proyectos de “sistemas de agua potable”. Sin embargo, una alta proporción de sus proyectos han sido evaluados como deficientes, mayoritariamente por

la falta de capacidad de gestión de la población y de los gobiernos locales para la administración de los servicios instalados, los cuales rápidamente se deterioran y caen en desuso. Para superar esta debilidad, el Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (Pronasar) (que empezó a ejecutarse el año 2004) incorpora dentro de sus proyectos un componente de fortalecimiento de la capacidad de gestión de los usuarios, mediante la conformación y capacitación de Juntas Administradoras de Servicios (JAS), al mismo tiempo que promueve instituciones de vigilancia ciudadana complementarias a las JAS.

El Pronasar se lleva a cabo mediante un sistema de atención a demandas, canalizadas a través de los gobiernos regionales. Los gobiernos locales demandantes deben comprometerse a hacer aportes de 20% en caso de construcción y 40% en caso de rehabilitación. De esta manera, se ha alcanzado la meta de cubrir 980 localidades menores de 15.000 habitantes con el servicio de agua potable, con una inversión que ha llegado a un nivel anual de S/. 100 millones el año 2010.

De manera complementaria, los gobiernos regionales y locales también desarrollan directamente infraestructura en el sector. Adicionalmente, diversas organizaciones no gubernamentales desarrollan proyectos que tienen por objeto dotar con servicios de agua y saneamiento a localidades rurales.

CUADRO 11

Propuesta de agua potable y saneamiento

Mantener la estrategia de incluir un importante componente de capacitación y fortalecimiento de las Juntas Administradoras de Servicios (JAS), complementándola con la promoción de mecanismos de vigilancia ciudadana.

Ampliar los fondos otorgados a Pronasar, para poder atender durante los próximos cinco años al menos a 80% de las localidades de entre 2.000 y 15.000 habitantes a escala nacional.

7.5 Telecomunicaciones

El desarrollo de la conectividad de los sectores rurales es liderado actualmente por la creciente cobertura

y masificación de la telefonía celular. Según Osiptel, en el país funcionaban, a junio del 2010, un total de 27 millones de teléfonos celulares, con un promedio nacional de 0,92 celulares por poblador. La distribución es desigual, con un ratio máximo en Lima y Tacna, de 1,28 celulares por poblador, y un mínimo en Huanavelica, de 0,18 celulares por poblador. De acuerdo con la Enaho, en el 2010, 52,7% de los hogares rurales disponían de teléfono celular, ratio inferior al de 84,8% registrado para los hogares urbanos. El incremento en la cobertura y penetración es consecuencia de la competencia entre empresas privadas, que han ampliado su cobertura, atendiendo pequeños pueblos y zonas rurales periféricas.

Más allá de crear las condiciones para la rápida expansión del celular, el esfuerzo del Estado ha estado concentrado en la labor del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El Fitel tiene como misión "Promover el acceso y uso de los servicios públicos de telecomunicaciones esenciales para los pobladores rurales y de lugares de preferente interés social". Realiza sus actividades dentro de tres componentes: facilitación del acceso a Internet en zonas rurales, facilitación del acceso a servicios de telefonía fija en zonas rurales y apoyo a la comunicación comunal, instalando retransmisores de las señales de Televisión Nacional del Perú y Radio Nacional. Sin embargo, al mes de junio del 2009, el Fitel había facilitado la instalación de apenas 6.572 teléfonos públicos rurales, 68 cabinas de Internet en zonas rurales y 2.422 centros de retransmisión de televisión y/o radio.

CUADRO 12

Propuesta de telecomunicaciones

Focalizar el esfuerzo de Fitel en la instalación de redes de telefonía en aquellos espacios geográficos donde no intervienen las empresas privadas de telecomunicaciones.

Mantener los incentivos para la masificación del celular en todo el territorio.

Redefinir la priorización de la inversión de Fitel, migrando hacia la instalación y masificación del acceso a Internet, en los distritos y centros poblados rurales que no cuenten con este servicio.

8. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA A CINCO AÑOS

■ Objetivo general

El sector rural en el Perú ha dejado de ser un sector excluido. Se ha transformado en un actor importante dentro del contexto económico y social del país, encontrándose adecuadamente articulado dentro de la economía nacional. Las condiciones de vida en el sector rural tienen un estándar similar al promedio

del sector urbano. Se han diversificado las actividades económicas y fuentes de ingreso. Los pobladores rurales aprovechan eficientemente los mejores canales de comercialización para sus productos y han logrado iniciar un “cambio cultural” en su estrategia de trabajo, desde un enfoque basado en la producción individual, hacia un modelo de trabajo coordinado y preferentemente asociativo.

■ Objetivos específicos

CUADRO 13

Objetivos específicos de política

Infraestructura vial
Al final del período 2011-2016, todas las capitales provinciales (a excepción de las ubicadas en selva baja, con acceso fluvial y aéreo) deberán tener una carretera de acceso asfaltada. A la fecha, 110 de 195 de las capitales provinciales tienen acceso asfaltado.
Al final del período 2011-2016, al menos 80% de las capitales distritales (a excepción de las ubicadas en selva baja, con acceso fluvial y aéreo) deberán tener por lo menos un acceso mediante una carretera adecuadamente afirmada.
Alcanzar, al año 2016, un ratio mínimo de 80% de la red vial total en buen estado de conservación.
Riego
Se ha reducido al menos en 50% el cultivo de arroz en la costa norte del país.
Se ha masificado las estrategias de capacitación de “campesino a campesino”, basadas en el uso eficiente del microrriego.
Se dispone de un estudio detallado sobre el posible impacto del cambio climático en la dotación de agua y se cuenta con un plan de contingencia y mitigación del previsible efecto negativo.
Electrificación
El 90% de los pobladores rurales, de acuerdo con la definición amplia de ruralidad (que incluye a los pobladores de centros poblados de menos de 20.000 habitantes), tienen acceso a energía eléctrica.
Agua potable y saneamiento
El 60% de los pobladores rurales, de acuerdo con la definición amplia de ruralidad, tienen acceso a agua potable dentro de su vivienda.
Telecomunicaciones
El 100% de los pobladores rurales tienen acceso a algún medio de comunicación (teléfono fijo, teléfono celular, Internet).
Financiamiento
Los productores rurales tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema financiero que los microempresarios urbanos.
Se ha logrado diseñar e implementar productos de crédito que responden a las necesidades específicas de los productores rurales.
Respecto a la intervención de programas y proyectos
Se ha institucionalizado, como una práctica común dentro del sector público, la intervención mediante un enfoque de demanda, mediante el financiamiento de proyectos de asistencia técnica, capitalización, transferencia de tecnologías y otros, propuestos por los propios beneficiarios.
Se ha iniciado la reconversión del programa Juntos hacia una estrategia de transferencia de activos productivos y generación de capacidades.
El Inader se ha convertido en el agente rector y coordinador de todos los esfuerzos públicos orientados al sector rural.
Se ha masificado la intervención mediante una estrategia de “campesino a campesino”, transfiriendo tecnologías sencillas de fácil aplicación y rápido resultado en la mejora en las condiciones de vida, seguridad alimentaria y generación de excedentes para comercialización.

9. HOJA DE RUTA

Cien días

■ El gobierno central:

- Ha creado el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (Inader) y designado al primer director nacional.
- Ha definido la estructura orgánica básica del Inader y seleccionado a los principales funcionarios y sus colaboradores.
- Ha creado, de manera coordinada con los gobiernos regionales interesados, las Unidades de Gestión Territorial (UGT). En una primera etapa, se propone la creación de cinco unidades piloto, ubicadas preferentemente en zonas andinas.

■ La Presidencia del Consejo de Ministros ha enviado al Congreso de la República el proyecto de ley que da viabilidad al funcionamiento de las Unidades de Gestión Territorial y los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR).

■ El gobierno:

- Ha suscrito una alianza estratégica con la sociedad civil, con el objeto de coordinar esfuerzos en pro del desarrollo armónico del sector rural. Sin perjuicio de otras instituciones a las que se podría convocar, se sugiere las siguientes: Sociedad Nacional de Minería, Confiep, Instituto para una Alternativa Agraria, Proyecto PRA, Universidad Nacional Agraria La Molina, Cámara Nacional de Turismo, gremios de productores, la Red de Municipalidades Rurales (Remurpe).
- Ha predefinido, de manera concertada con los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil, las metas del quinquenio 2011-2016 y las metas del bicentenario en referencia al desarrollo rural.

- Mediante el Inader, deberá poner en un primer rango, dentro de la agenda pública nacional, el desarrollo rural. Se propone que el año 2012 sea designado como “Año del desarrollo rural en el Perú”.

■ El Inader:

- Ha elaborado y puesto en circulación y consulta un primer documento que esboza la propuesta de organización de las diferentes instancias, niveles y dependencias del sector público en referencia al desarrollo rural.
- Ha elaborado y puesto en circulación y consulta un primer documento que bosqueja la estrategia general de intervención del sector público en el ámbito rural, que deberá, en principio, contemplar dos niveles de intervención:
 - a) Programas orientados a la innovación tecnológica y a la mejora productiva dirigida al mercado.
 - b) Programas de mejora productiva en pequeñas parcelas, mediante la aplicación de paquetes integrales de mejora en la producción y en las condiciones de vida, complementados con la promoción de capacidades y oportunidades.
- Ha bosquejado la modalidad de intervención de los programas y proyectos públicos, que se propone sea bajo un “enfoque participativo y de atención de demandas”, en la que los pobladores rurales asumen un rol protagónico en la definición de las prioridades y en la ejecución de programas y proyectos.
- Ha logrado estandarizar y socializar la nueva definición de sector rural, que se propone sea la siguiente: “espacio geográfico continuo, con población dispersa o residente en centros poblados de menos de 20.000 habitantes”.

■ El gobierno central:

- Ha definido y aprobado: la organización del sector público en referencia al desarrollo rural, la estrategia integral de intervención, el enfoque de intervención y la definición amplia de sector rural.
- Ha revisado, socializado, concertado y aprobado las metas del quinquenio y del bicentenario en referencia al sector rural.
- Ha puesto en marcha el IV Censo Nacional Agropecuario y el I Censo de Actividad Económica del Sector Rural.

■ **Provías Nacional y Provías Descentralizado han presentado el plan de inversiones, con el objeto de dotar a todas las capitales provinciales (excepto las que tienen acceso fluvial o aéreo) de un acceso por vía asfaltada; asimismo, el plan para dotar a 80% de las capitales de distrito de un acceso mediante una carretera adecuadamente afirmada.**

■ El Inader:

- En coordinación con el Ministerio de Agricultura y organizaciones de la sociedad civil, ha elaborado y aprobado el Plan de Sustitución de Cultivos para la costa norte del país, que busca transformar la cédula de cultivo, basada en el cultivo de arroz, hacia productos de mayor valor agregado y uso más eficiente de agua.
- Ha definido la estrategia de intervención conjunta de los programas y proyectos públicos que intervienen en el sector rural, y ha focalizado el ámbito de intervención de cada uno, con el objeto de lograr sinergias en su intervención y minimizar los esfuerzos contrapuestos.

- Ha elaborado las bases para tercerizar la ejecución de programas de mejora productiva en pequeñas parcelas, en zonas específicas; y ha establecido mecanismos de seguimiento durante su ejecución.

■ En todos los niveles de gobierno:

- Se ha masificado la estrategia de intervención basada en las metodologías de “campesino a campesino” para todos los programas y proyectos orientados a trabajar en la base de la pirámide.
- Se ha institucionalizado la asignación de recursos mediante “concursos”, en los cuales los beneficiarios, preferentemente de manera asociada, “compiten” por los recursos públicos mediante pequeños proyectos de inversión, en los que se incorpora un componente de cofinanciamiento.

■ **El gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, mediante las Unidades de Gestión Territorial y los Comités Locales de Asignación de Recursos, cofinancian proyectos de inversión en infraestructura social y económica, capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y otros, presentados por asociaciones de productores y grupos organizados de la sociedad civil en el ámbito rural.**

■ **Se ha iniciado la conversión paulatina del programa Juntos, desde la modalidad de transferencia condicionada de dinero, hacia un modelo de transferencia de activos productivos y tecnología, bajo la modalidad de “campesino a campesino”. Esta migración se ha articulado con otros esfuerzos públicos relacionados, como el proyecto Mi Chacra Productiva de Foncodes.**

Cinco años

- El sector rural en el Perú ha dejado de ser un sector excluido. Se ha transformado en un actor importante dentro del contexto económico y social del país, al haberse logrado que la población rural tenga acceso mayoritario a servicios básicos (energía eléctrica, agua y saneamiento, telecomunicaciones), servicios de salud, educación de calidad y oportunidades de desarrollo y crecimiento personal, económico y profesional.
- El sector rural está adecuadamente articulado dentro de la economía nacional; todas las capitales provinciales cuentan con un acceso asfaltado. El 80% de las capitales distritales tienen un acceso adecuadamente afirmado.
- Se ha diversificado sus actividades económicas y fuentes de ingreso en los espacios rurales; se ha masificado el turismo rural, la producción artesanal (para mercado interno y de exportación), la pequeña industria y la producción ecológica y orgánica.
- Los pobladores rurales aprovechan eficientemente los mejores canales de comercialización para sus productos, tales como: comercio justo, producción orgánica, entre otros.
- Se ha logrado iniciar un “cambio cultural” en la estrategia de trabajo de los pobladores rurales, desde un enfoque basado en la producción individual hacia un modelo de trabajo coordinado y preferentemente asociativo, de modo tal que se logra la eficiencia de las economías de escala mediante la producción asociada en pequeños predios y unidades productivas, y en las cadenas productivas.
- Se ha logrado incrementar los años de escolaridad promedio y niveles de comprensión de lectura y razonamiento matemático de los niños y jóvenes rurales.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

En lo referido a la institucionalidad:

- Creación del Instituto Nacional del Desarrollo Rural (Inader), que deberá ser un organismo especializado, rector del desarrollo rural. Este organismo deberá tener autonomía administrativa, técnica, financiera y de gestión, así como contar con un pliego presupuestal propio.
- Creación de las Unidades de Gestión Territorial de Desarrollo Rural, que deberán ser entidades ejecutivas para la implementación, en sus respectivos ámbitos, de los programas nacionales. Estas unidades dependerán de los gobiernos regionales, a través de las gerencias de desarrollo.
- Creación y utilización de los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) como mecanismo para la asignación de recursos, mediante concursos de proyectos, a asociaciones de pequeños productores.
- Mantener como mínimo el nivel de inversión del año 2010 en lo referido a infraestructura para el sector rural: carreteras, energía eléctrica, agua y saneamiento, telecomunicaciones.

En lo referido al diseño e implementación de los programas de desarrollo:

- Deberán intervenir bajo un enfoque de desarrollo de capacidades.

- Los distintos programas deben obedecer a una visión de conjunto y generar sinergias entre sí.
- El Inader deberá ser la institución responsable de coordinar la intervención de los distintos programas que intervienen en el sector rural.
- La intervención mediante programas se deberá desarrollar teniendo en consideración, en el diseño e implementación de los programas, dos niveles de intervención:
 - Programas para el productor de mínima articulación, que deberán desarrollarse bajo una estrategia de delegación y tercerización de la ejecución de programas y bajo un enfoque de mejora productiva como estrategia de salida de los programas de transferencia condicionada.
 - Programas para el productor de mayor articulación, que deberán promover la asociatividad de los pobladores rurales, trabajando preferentemente bajo un “enfoque de demanda”, mediante concursos de proyectos, con un subsidio a la demanda de asistencia técnica, como vehículo para masificar las intervenciones de desarrollo rural.
- Facilitar el incremento en el nivel de actividad de las entidades financieras y microfinancieras que participan en los espacios rurales, mediante mecanismos de intervención que permitan la masificación de los programas de crédito.

REFERENCIAS

- Caballero, José María; Carolina Trivelli y María Donoso Clark. "Desarrollo territorial". En: *Perú. La oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial, 2006, pp. 255-69.
- FIDA. *Diez claves de éxito para el desarrollo rural*. Lima, 2004.
- FIDA. *Fortalecimiento de los activos, los mercados y las políticas de desarrollo rural en la sierra norte (Sierra Norte)*. Lima, julio del 2007.
- Foncodes. *Concertando para el desarrollo. Lecciones aprendidas del Foncodes en sus estrategias de intervención*. Lima, 2001.
- INEI. *Censo 2007: análisis de temas poblacionales*. Lima, 2009
- Instituto Cuánto. *Anuario estadístico Perú en Números – 2009*. Lima, 2009.
- Minag. *Experiencias exitosas de programas y proyectos de desarrollo rural*. Lima, 2006
- Profonanpe. *La administración privada de áreas naturales protegidas: experiencias internacionales y el caso peruano*. Lima: Profonanpe – Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), febrero del 2004. <http://www.profonanpe.org.pe/gpan/pdf/la_administracion_privada_de_anp.pdf>.
- Profonanpe. *Diseño e implementación de contratos de administración: un mecanismo innovador de la gestión de las áreas naturales protegidas en el Perú. Sistematización de la experiencia implementada por el proyecto Gestión Participativa de Áreas Naturales Protegidas*. Lima, 2009. <http://www.profonanpe.org.pe/gpan/pdf/Doc_PLAN ESTRATEGICO_20112009.pdf>.
- Profonanpe. *Sistematización del análisis y discusión alrededor de los principales atributos, logros y desafíos de la implementación de los contratos de administración. Resultados del taller "Intercambio de experiencias sobre los contratos de administración de áreas naturales protegidas"*. Lima, 21 y 22 de octubre de 2010.
- Proyecto Corredor Puno – Cusco. *Avances del proceso de institucionalización del mecanismo CLAR en los gobiernos locales*. Lima, diciembre del 2008.
- Trivelli, Carolina; Javier Escobal y Bruno Revesz. *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para un debate*. Lima: CIES, Cipca, Grade, IEP, 2009.
- Universidad San Ignacio de Loyola – Foncodes. *Núcleo ejecutor. Microcorredores socioeconómicos*. Lima, 2009.
- Van Immeerzel, Willem H. M. y Javier Cabero. *Pachamama Raymi. La fiesta de la capacitación. Teoría y práctica de capacitación campesino a campesino*. Lima - La Paz, 2003.

Anexo 1 Principales proyectos y programas públicos de desarrollo rural (1990-2010)

■ Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS)

Período de ejecución: 1993-1999.

Costo total: US\$ 26,8 millones (Préstamo FIDA: US\$ 15,9 millones).

Objetivos: transferencia de tecnología, y comunicación de apoyo.

Ámbito: Cajamarca, Piura, Moquegua, Tacna y Puno. Originalmente se previó actuar en 17 provincias y 89 distritos. A solicitud de los campesinos, se pasó a 31 provincias y 134 distritos.

Resumen: el proyecto FEAS estaba destinado originalmente al Fomento de la Asistencia (de ahí su sigla: FEAS). Pero cambió su estrategia de ejecución de una óptica de oferta de asistencia a un enfoque de demanda. Se pasó a aplicar metodologías de intervención por las cuales grupos de campesinos definían la AT (asistencia técnica) que necesitaban. Los fondos para contratar eran transferidos a las organizaciones campesinas, que usaban el sistema bancario para recibir transferencias y efectuar pagos. De este modo, el objetivo central del proyecto fue el de promover el mercado de AT, al mismo tiempo que se propiciaba mecanismos de intercambio de experiencias (pasantías). El proyecto atendió 3.380 demandas de 626 organizaciones campesinas, y se generaron 2.666 contratos de AT que involucraron a 1.401 asistentes técnicos en actividades agrícolas, pecuarias, piscícolas, y también actividades artesanales y de servicios. Se ensayó un mecanismo por el cual las organizaciones campesinas hacían aportes propios (en efectivo), y muchos se convirtieron en sujetos de crédito de la banca comercial. Al inicio las solicitudes eran generales, pero desde 1995 se introdujo el plan de negocios, que era cofinanciado por el

proyecto. La existencia de contrapartidas aseguraba un alto índice de sostenibilidad de los emprendimientos.

■ Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass)

Período de ejecución: 1998-2004.

Costo total: US\$ 19,1 millones (préstamo FIDA: US\$ 12,3 millones).

Objetivos: dar capacitación y promover el cambio tecnológico, para introducir mejoras en la producción; uso de conocimientos técnicos tradicionales y modernos; aplicación de la metodología de concursos; y brindar servicios de apoyo a la producción.

Ámbito: 13 provincias de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Cusco.

Resumen: este proyecto en buena medida capitalizó las experiencias del proyecto FEAS y aplicó el mismo enfoque de demanda. Se incorporó la metodología de capacitación "campesino a campesino", ya ensayado con éxito en la experiencia Pachamama Raymi en la Región Cusco en años anteriores (utilizar el calendario festivo para introducir capacitaciones y concursos de innovación tecnológica). Se siguió y perfeccionó la metodología de transferencia de dinero a los grupos de productores para que contraten AT. Adicionalmente, se concursaba fondos de semillas para la ampliación de la frontera agrícola. Se pudo comprobar que los grupos campesinos gestionan su propio programa de aprendizaje y experimentación y contribuyen a multiplicar el potencial existente a nivel local y regional.

■ Proyecto Corredor Puno-Cusco

Período de ejecución: 2001-2008.

Costo total: US\$ 30,9 millones (préstamo FIDA: US\$ 18,9 millones).

Componentes: (1) Incentivos para el fortalecimiento de mercados rurales, (2) Servicios financieros rurales y (3) Administración del proyecto y seguimiento y evaluación.

Ámbito: "corredor" a lo largo de la principal red vial entre las ciudades de Puno y Cusco y de sus ramales laterales, conformado por 128 distritos en 14 provincias (5 de Puno y 9 de Cusco).

Resumen: al igual que los proyectos anteriores, Mare-nass aplicó el enfoque de demanda, cofinanciando planes de negocios formulados con el apoyo de técnicos contratados directamente por los grupos de campesinos. El instrumento de plan de negocios fue simplificado para que pudiese ser entendido por los campesinos y exprese sus intenciones productivas, las cuales eran aseguradas en la medida en que el plan recibía aportes de los interesados. Una importante innovación de este proyecto ha sido el CLAR (Comité Local de Asignación de Recursos). El proyecto fue eficiente en el uso de sus recursos, y se caracterizó por costos operativos relativamente bajos, alta proporción de recursos gastados en los usuarios, costos unitarios de asistencia técnica y capacitación mucho menores que lo previsto en el diseño, y costos razonables por cuenta de ahorro para mujeres abierta. Desde el punto de vista de sus impactos, el proyecto tuvo un desempeño exitoso. Se implementaron 147 CLAR, en los que se aprobaron 1.540 planes de negocios en los que los usuarios hicieron un aporte de 19% del financiamiento. En total, se hicieron 3.271 iniciativas de negocios rurales, de diverso tipo. Un estudio realizado en el 2008 indica que el mecanismo de los CLAR ayuda a legitimar la gestión municipal y se puede institucionalizar.

■ Sierra Sur

Período de ejecución: 2004-2009.

Costo total: US\$ 34,5 millones (préstamo FIDA: US\$ 16,0 millones)

Componentes: (1) Manejo de recursos naturales, (2) Fortalecimiento de mercados locales (desarrollo de negocios locales y servicios financieros), (3) Gestión del conocimiento y activos culturales, y (4) Organización y administración del proyecto.

Ámbito: 120 distritos de la sierra alta de 16 provincias de los departamentos de Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna.

Resumen: Sierra Sur ha aplicado una estrategia de sinergia de potencialidades con instituciones públicas y privadas, comunidades y organizaciones campesinas, microempresarios, pequeñas empresas, organizaciones de mujeres y otras organizaciones representativas de la población, interesados en aumentar sus ingresos para mejorar sus condiciones de vida.

Las acciones prioritarias se han realizado en el ámbito de las seis oficinas locales: difusión de los objetivos, alcances y servicios que brinda Sierra Sur en la realidad local, hacia los cuales puede acceder la población organizada.

Dentro de esta estrategia, Sierra Sur ha apoyado iniciativas o emprendimientos por demanda de la población organizada, para cofinanciamiento de: asistencia técnica, inversiones para el desarrollo local, pasantías, visitas guiadas, participación en eventos de promoción comercial, formalización de organizaciones e innovaciones financieras. Otorga incentivos destinados a: premios concursables, apertura de cuentas de ahorro y crecimiento de los montos ahorrados, concursos de iniciativas de negocios, capacitación de oferentes, entre otros. Así también se ha implementado un sistema de información comercial a través de servicios de consultas por vía telefónica y un directorio de oferentes locales de asistencia técnica, que facilite y permita a los usuarios insertarse al mercado en condiciones favorables, así como disponer de información para fortalecer capacidades de manejo y negociación de los productos que generan las organizaciones.

Para que las organizaciones puedan acceder a los servicios que brinda Sierra Sur, deben abrir una cuenta en una entidad financiera y depositar la contrapartida de cofinanciamiento, de acuerdo con el contrato de donación con cargo suscrito con Sierra Sur.

Las iniciativas de planes de negocio, planes de acción, inversiones para el desarrollo local e innovaciones financieras, entre otras, han sido calificadas y seleccionadas en los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR), instalados para cada ámbito de las oficinas locales. En función a esta selección, Sierra Sur ha transferido los recursos a las organizaciones, en un marco de confianza, transparencia y fortalecimiento de las organizaciones; donde son las propias organizaciones las que deciden la contratación de los servicios requeridos, la distribución de los premios a los mejores resultados obtenidos; y destinan los recursos de acuerdo con el contrato suscrito con Sierra Sur. El desarrollo de estas actividades se realiza con un enfoque de equidad de género.

El seguimiento de las actividades cofinanciadas a las organizaciones es hecho con un sistema de automonitoreo, a fin de que las propias organizaciones desarrollen sus capacidades de autocontrol social, acompañadas por las oficinas locales y los responsables de los componentes.

■ Sierra Norte

En ejecución desde el 2007.

Costo previsto: US\$ 22 millones (préstamo FIDA: US\$ 14,4 millones).

Componentes: (1) Manejo comunal de recursos naturales y valorización de los activos físicos, (2) Desarrollo de iniciativas empresariales y fortalecimiento de los activos financieros, (3) Fortalecimiento del desarrollo territorial y gestión del conocimiento, y (4) Gestión, monitoreo y evaluación.

Ámbito: provincias serranas de los departamentos de Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Lambayeque.

Resumen: el proyecto será implementado por la unidad Marenass, con sede en Chachapoyas. El enfoque del proyecto guarda semejanza con los planteamientos aplicados con éxito por el proyecto Sierra Sur y en él se utilizarán instrumentos y procedimientos que han obtenido la aceptación de las organizaciones y grupos

de beneficiarios. Entre sus principales características figuran:

- i) Dar importancia al manejo de los recursos naturales como modo de incrementar el valor de los activos naturales.
- ii) Transferir recursos directamente a las organizaciones de beneficiarios, que se responsabilizarán de su empleo.
- iii) Utilizar mecanismos de mercado para la prestación de asistencia técnica.
- iv) Considerar diferentes perfiles y planes de negocios para asignar los recursos del proyecto.
- v) Instituir procedimientos de asignación públicos y transparentes por conducto de los CLAR.
- vi) Asignar recursos con arreglo a criterios competitivos, poner el acento en los resultados, movilizar recursos locales y reforzar la cohesión y la inclusión.
- vii) Promover la movilización de ahorros y los microseguros mediante la concesión de incentivos a las mujeres del medio rural.
- viii) Respalda las actividades agrícolas y reconocer la importancia de las aldeas y pequeñas localidades.

■ Programa para la Innovación y Competitividad del Agro Peruano I y II (Incagro)

Período de ejecución: 2001-2010.

Costo total: US\$ 34,6 millones (préstamo Banco Mundial: US\$ 34,6 millones).

Objetivo: establecimiento de un sistema de innovación tecnológica, mediante fondos concursables.

Ámbito: Piura, Cajamarca, Ayacucho, Puno, Huancayo, Cusco, Tarapoto, Iquitos y Pucallpa.

Resumen: Incagro ha tenido el objeto de promover la difusión de innovaciones tecnológicas en el campo, mediante el desarrollo de servicios de extensión agra-

ria a través de la asignación de recursos por medio de fondos concursables. La inversión total ha sido de S/. 110 millones, con los cuales se ha financiado 487 proyectos, que han beneficiado a 580.000 personas.

Objetivos estratégicos:

1. Fortalecer el mercado de servicios para la innovación tecnológica agraria, promoviendo su desarrollo descentralizado, contribuyendo al fortalecimiento y empoderamiento de organizaciones de productores demandantes de servicios, fomentando una orientación empresarial de la provisión de servicios de calidad y facilitando el encuentro entre oferta y demanda para un funcionamiento eficiente del mercado de servicios.
2. Fortalecer competencias estratégicas institucionales y profesionales para la investigación y desarrollo (I&D) en áreas de importancia estratégica nacional, contribuyendo con un mejoramiento del grado de interacción con el ciclo tecnológico mundial, aprovechando las TIC y promoviendo la vinculación de las actividades de I&D con la producción.
3. Apoyar y contribuir al desarrollo de políticas de fomento y calidad de los servicios de innovación, desarrollando acciones de seguimiento y evaluación de actividades, y contribuyendo al desarrollo de capacidades en el sector público y privado, para formular e implementar políticas de fomento y calidad de la innovación tecnológica agraria

Incagro ha dispuesto de dos fondos concursables: el Fondo de Tecnología Agraria (FTA) y el Fondo para el Desarrollo de Servicios Estratégicos (FDSE). Asimismo, ha instaurado el Fondo de Premiación Moray (para reconocer la calidad de los proyectos de innovación).

■ Microcorredores, Fondo de Cooperación y Desarrollo Social III (Foncodes)

Período de ejecución: 2005-2009.

Costo previsto: este programa absorbió aproximadamente 30% del presupuesto del Foncodes III: US\$ 100 millones (préstamo Banco Mundial: US\$ 80,0 millones).

Resumen: el objetivo del programa ha sido financiar proyectos productivos a lo largo de once “microcorredores” socioeconómicos. El programa aplicó la modalidad de Núcleo Ejecutor (NE), cada uno de los cuales agrupa aproximadamente a 80 familias, a la que se añadió la modalidad del Núcleo Ejecutor Central (NEC), que reúne a 10 NE. El presidente del NEC es elegido entre los presidentes de los NE, y el cargo de tesorero generalmente es asignado a una mujer. A través de los NEC se financian demandas de asistencia técnica, de gestión y de articulación al mercado. Para la ejecución de este programa se levantó una línea de base en 556 proyectos, para beneficiar a 20.000 familias en once corredores, para financiar proyectos productivos, con enfoque de mercado. El estudio de evaluación de esta experiencia indica que el NE es reconocido por la población como espacio de participación y capacitación; el NEC incrementa la capacidad de gestión del modelo de intervención. Mediante los proyectos productivos financiados, la población participante ha incrementado sus ingresos. En su última fase de implementación, los proyectos productivos apoyados han sido previamente aprobados por las Oficinas de Planeamiento de Inversión Social (OPIS) de los gobiernos locales o regionales.

■ Chacra Productiva (Foncodes)

Es un proyecto piloto que empezó a ser ejecutado en mayo del 2009. Tiene un presupuesto de S/. 10 millones. El objetivo es aplicar diez tecnologías simples a familias campesinas, con el propósito de mejorar sus parcelas, a partir de la mejora en las técnicas de riego (abarca mejoras en las huertas familiares, introducción de semillas, crianza de animales y cocinas mejoradas). Esta intervención aplica la metodología de capacitación “campesino a campesino”, ya validada en otras experiencias; se utiliza a campesinos capacitados “Yachachiq”, para que introduzcan las innovaciones en cada familia. Se estima un costo de intervención de S/. 1.100 por familia. Se espera llegar a cerca de 10.000 familias, 70% de las cuales son beneficiarias del programa Juntos (transferencias condicionadas). El proyecto ha sido concebido como de salida del programa Juntos. Este proyecto tiene un Comité Directivo con representantes del MEF, Mimdes, PCM y Minag. Con este piloto se pretende afinar la metodología de

intervención y determinar las flexibilidades que puede tener en el futuro en cuanto a número de tecnologías por ser aplicadas y la forma como puede reemplazar el programa de transferencias condicionadas.

■ Fondoempleo

Resumen: Fondoempleo es un fondo conformado por los remanentes de las utilidades distribuidas a los trabajadores. No es un fondo nacional, sino que se invierte en aquellas regiones donde se genera el remanente. Los remanentes generados en Lima y Callao se distribuyen en las otras regiones. Con el fondo así reunido, se financian proyectos productivos de hasta S/. 2 millones y con una duración de 2 a 3 años. Los proyectos deben tener la característica de generar empleo y capacitar a sus ejecutores. También está la exigencia de que sean proyectos orientados al mercado (deben tener plan de negocios) y expresen asociatividad. El fondo organiza concursos anuales (hasta ahora ha habido diez concursos). Los proyectos presentados son evaluados por un jurado técnico, que prioriza un criterio de pobreza. El 85% de los proyectos son rurales. Si bien no hay condicionalidades en cuanto a líneas productivas, se ha tratado de generar sinergias y efectos acumulados entre varios proyectos; es así que en Puno se ha apoyado la cadena láctea (introducción de semillas de alfalfa resistente a las heladas, mejoras en el cultivo de pastos, producción de leche y sus derivados. En el norte se ha apoyado proyectos a lo largo del corredor turístico nororiental.

Las principales lecciones de esta experiencia son que se requiere generar capacidades locales para la formulación de iniciativas productivas; a pesar de que en los últimos años la calidad de los proyectos ha mejorado, falta formar cuadros proyectistas multidisciplinarios. Es necesario evitar superposición de intervenciones; actualmente falta un mecanismo para ello. Para contrarrestar este problema, se ha constituido la Redinfo (Red de Información de Fondos y Organismos Cooperantes del Perú), donde participan, además de Profonanpe, instituciones financieras como el Fondo Ítalo-peruano, el Fondo Las Américas, el Fondo Perú-Japón, el Fondo Perú-Alemania e Incagro. De esta forma, se evita que un proyecto sea presentado al mismo tiempo a diversos fondos. La experiencia de este fondo hace ver la necesi-

dad de contar con un diagnóstico de cada región, para ver potencialidades regionales y territoriales.

■ Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (Prosaamer)

Período de ejecución: en ejecución desde el 2005.

Costo total: US\$ 25 millones (Préstamo BID: US\$ 15 millones).

Componentes: (1) Información para el desarrollo rural, (2) Servicios de asesoría empresarial, (3) Fortalecimiento de la gestión del sector público agrario.

Ámbito: seis corredores de la costa; Piura, Chiclayo, Trujillo, Ica, Arequipa y Moquegua-Tacna.

■ Proyecto de Gestión Participativa de las Áreas Naturales Protegidas (GPAN)

Ejecutado conjuntamente por Sernanp (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, del Ministerio del Ambiente) y por Profonanpe (Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas el Perú).

Ámbito: 5 áreas naturales protegidas (ANP).

Presupuesto: US\$ 14,8 millones, financiados por el *Global Environment Facility* – Banco Mundial.

Duración: 6 años.

Objetivos: mejorar la eficacia de la gestión e incrementar el financiamiento disponible y la sostenibilidad financiera de las ANP.

Resumen: este proyecto implementa el Programa de Actividades Económicas Sostenibles (PAES), que bajo la conducción de las jefaturas y comités de gestión de las ANP, financia a las comunidades y organizaciones locales para la ejecución de iniciativas de mitigación de amenazas de la conservación de las áreas. Aquí se aplica un enfoque de financiamiento de demandas de asistencia técnica y de ejecución de proyectos productivos

sostenibles. Se entrega el dinero a las comunidades, las cuales se formalizan para poder tener cuentas bancarias. Otro elemento innovador de este proyecto es que se suscribe contratos de administración con instituciones privadas sin fines de lucro, en función de resultados por ser logrados en plazos de 5 a 20 años, lo que permite incorporar el elemento de gestión por resultados a la conservación de las ANP. La experiencia de este proyecto ha permitido encontrar un modelo de intervención cuya clave de éxito es introducir elementos de la gestión por resultados a proyectos de intervención pública, que son también proyectos de desarrollo.

■ Foro Andino de Desarrollo Rural

Presupuesto total: 500.000 euros, de los cuales la Unión Europea financia 350.000 euros.

Resumen: el proyecto se desarrolla en los cuatro países de la CAN. Tiene dos componentes: uno es el Grupo Ad Hoc para el Desarrollo Rural, constituido en cada país, con una instancia a nivel de los cuatro países. La representación peruana en este foro es ocupada por turnos por la PCM, el Minag y el Mimdes. Adicionalmente, este proyecto tiene un componente de intervención en los cuatro países; se ha determinado en cada país una zona donde llevar a cabo un modelo piloto de desarrollo rural territorial (es decir, integral en el territorio, abarcando aspectos productivos, sociales y culturales). En el Perú, se ha escogido dos distritos de la Provincia de Chucuito, en Puno: Juli y Pomata. Allí se ha constituido Comités de Gestión del Desarrollo Territorial, que es un espacio de articulación público-privado, con liderazgo del municipio y participación de instituciones locales y comunidades. El propósito de esta experiencia es definir un modelo de intervención común en los cuatro países y alcanzar acuerdos en términos de políticas de desarrollo rural. La experiencia se coordina con la Unidad de Coordinación Multisectorial del Desarrollo Rural en Sierra de la ST-CIAS.

■ Programa de Apoyo a las Alianzas Productivas de la Sierra (Aliados)

Actualmente forma parte de Agrorural (Minag). Es ejecutado por una Unidad de Gestión con sede en

Período de ejecución de los principales programas (1990-2010)

Programas	Dependencia	Período
FEAS	Minag	1993-1999
Marenass	Minag	1998-2004
Incagro	Minag	1999-2010
Corredor Cusco – Puno	Foncodes	2001-2008
Sierra Sur	Minag	2004-2009
Sierra Norte	Minag	2007-
Microcorredores	Foncodes (Mimdes)	2005-2009
Chacra Productiva	Foncodes (Mimdes)	2009-
Sierra Exportadora	PCM	2007
Aliados	Minag	2007
Prosaamer	Minag	2005-
Foro Andino de DR	CAN	2009
GPAN	Minam	2006

Ayacucho. Tiene un presupuesto de US\$ 35 millones, de los cuales US\$ 20 millones son financiados por el Banco Mundial. Comenzó sus actividades en julio del 2008.

Componentes: tiene tres componentes: desarrollo comunal, negocios rurales (en alianzas productivas) y coordinación del desarrollo en la sierra.

Ámbito: 43 provincias y 255 distritos de la sierra en Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco.

Resumen: el segundo componente, que es el más grande, se aplica con un enfoque de demanda, por el cual se financia directamente a comunidades y grupos campesinos para la formulación y ejecución de sus iniciativas productivas. En lo que respecta a la ejecución, se descansa en la capacidad de las comunidades de base; en cuanto a orientación, se pretende fortalecer las instancias locales y regionales, mediante el ordenamiento de las demandas regionales y la definición de matrices de inversiones (“planificar no es sinónimo de ejecutar”).

El tercer componente apoya el fortalecimiento de las instancias de coordinación del DR, concretamente a la Unidad de Desarrollo Rural en Sierra de la ST-CIAS.

Estrategias:

- Promoción de alianzas estratégicas y productivas a través de toda la cadena de valor para ampliar el desarrollo económico local.
- Fortalecimiento de las instituciones regionales y locales para mejorar la entrega de servicios públicos y privados a los pobres.

■ **Sierra Exportadora**

Es un organismo público ejecutor creado en noviembre del 2006, adscrito a la PCM. Su objetivo es la lucha contra la pobreza mediante la generación de empleo productivo en la sierra, a través de la promoción de actividades económicas que permitan el acceso de los productores de la zona andina al mercado. Este organismo tiene sedes descentralizadas en quince regiones del país. Se propone apoyar la producción de: palta, durazno, papa, kiwicha, cacao, trucha, quinua, ovinos, orégano, textiles, forestales y mármol.

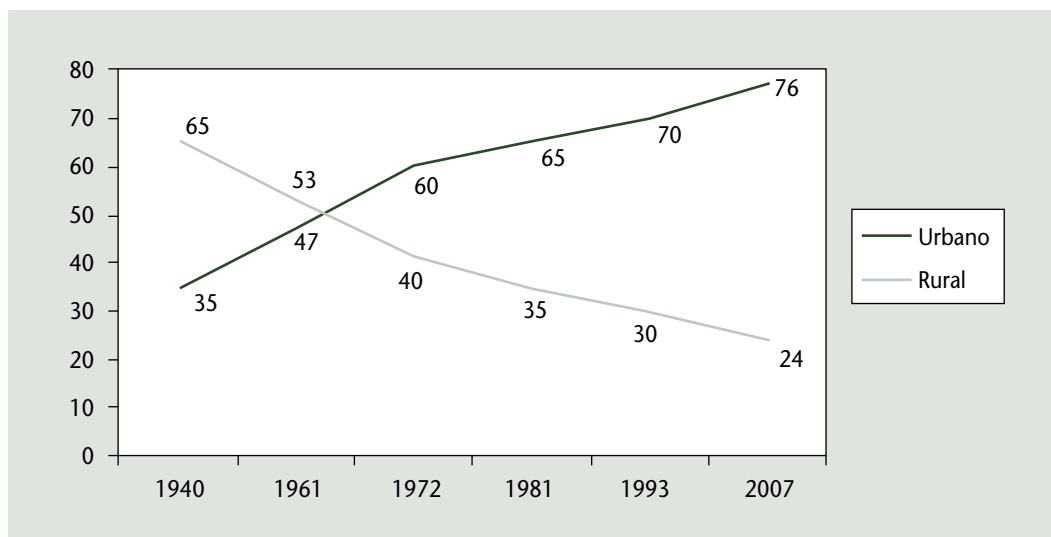
Anexo 2

Relación de personas entrevistadas

- Víctor Agreda, ex funcionario de Incagro.
- Nerida Aucahuasi, especialista de Proviás Nacional.
- Marc Austin, Banco Mundial.
- José Chlimper, Agrokasa, ex ministro de Agricultura.
- Fernando Eguren, investigador de Cepes.
- José Iturríos, director del proyecto PRA.
- Thierry Givois, gerente del PAN (Programa Áreas Naturales), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp), Ministerio del Ambiente.
- Alberto Paniagua y Álvaro Gaillour, Profonanpe (Fondo de Promoción de Áreas Naturales Protegidas del Perú).
- Manuel Nolazco, Jorge Filomeno y Ramón Coriat, equipo de trabajo de Desarrollo de Proyectos Productivos, Foncodes.
- Enrique Nolte, investigador agrario.
- Carlos Paredes, coordinador del IAA.
- Claudia Pereyra, Mercedes Castro y Alejandro Conza, ONG Agua Limpia.
- Guillermo Rebosio, secretario ejecutivo de Fondoempleo.
- Bruno Revesz, investigador de Cipca.
- César Sotomayor, Agrorural.
- Jorge Tello Coello, coordinador del proyecto Foro Andino de Desarrollo Rural, Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- Carolina Trivelli, Instituto de Estudios Peruanos.
- Vanessa Vereau, coordinadora general de Pronasar.
- Ricardo Vergara, consultor.
- Carlos Prieto, MEF.
- Hillman Farfán, MEF.
- Alejandro Olivares, MEF.

Anexo 3 Información estadística

GRÁFICO 1
Definición amplia del sector rural



Fuente: INEI.

CUADRO 1
Población urbana y población en espacios rurales
(en miles de habitantes)

Población urbana en CP con más de 20.000 habitantes		16.034	58,5
Población en espacios rurales	Población urbana en CP de entre 10.000 y 20.000 habitantes	1.436	5,2
	Población urbana en CP de entre 2.000 y 10.000 habitantes	1.714	6,3
	Población urbana en CP menores de 2.000 habitantes	1.626	5,9
	Población rural	6.602	24,1
	Subtotal	11.378	41,5
Total		27.412	

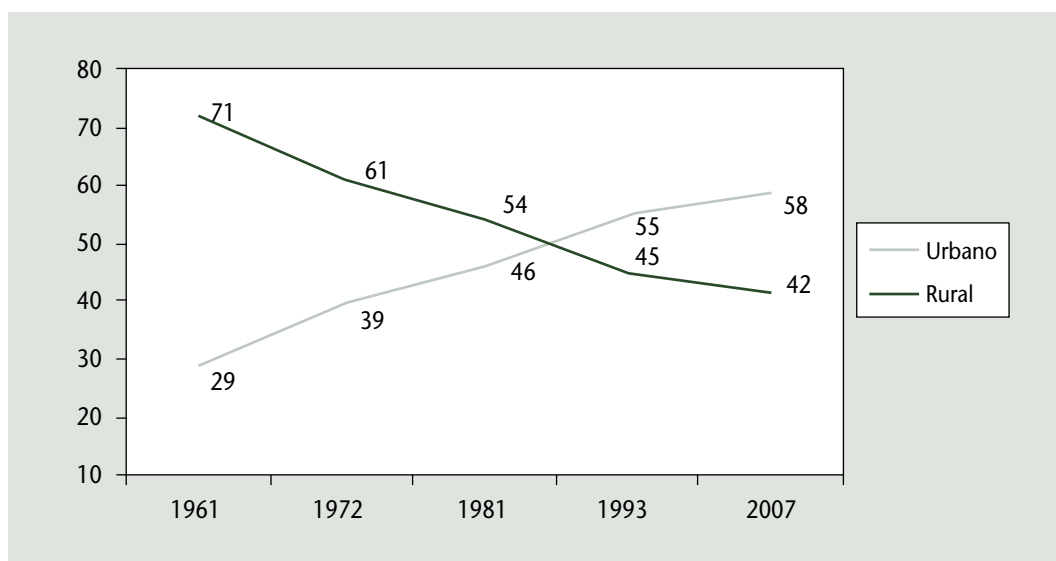
Notas:

- Todas las capitales regionales tienen más de 20.000 habitantes.
- Relación de capitales provinciales con más de 20.000 habitantes: Bagua, Bagua Grande, Casma, Chimbote, Andahuaylas, Mollendo, Huanta, Jaén, Sicuani, Yauri, Quillabamba, Tingo María, Chincha, Nasca, Pisco, La Merced, Satipo, Tarma, Chepén, Huamachuco, Virú, Ferreñafe, Lambayeque, Barranca, San Vicente de Cañete, Huaral, Huacho, Yurimaguas, Requena, Ilo, Chulucanas, Paita, Sullana, Talara, Sechura, Ilave, Juliaca, Juanjui, Tarapoto.
- Relación de capitales distritales con más de 20.000 habitantes: Perené, Pichanaqui, Paiján, Casagrande, Guadalupe, Pacasmayo, Monsefú, Pimentel, Pomalca, Tumbán, Paramonga, Imperial, Mala, Chancay, Huaura, Tambo Grande, La Unión, La Arena, Catacaos, Bellavista, Marcavelica, Querocotillo, Nueva Cajamarca.

Fuentes: INEI, María Isabel Remy (artículo "Las urbes, las ciudades y la población rural").

GRÁFICO 2

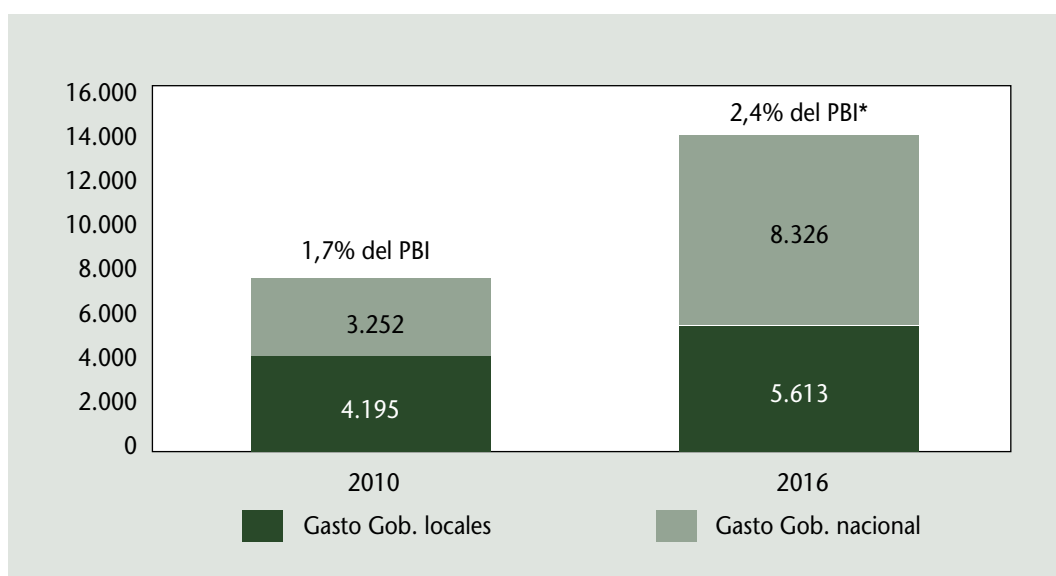
Evolución de la población urbana y rural (en %)



Fuente: INEI.

GRÁFICO 3

Inversión en programas y actividades vinculadas al sector rural (en millones de S/.)



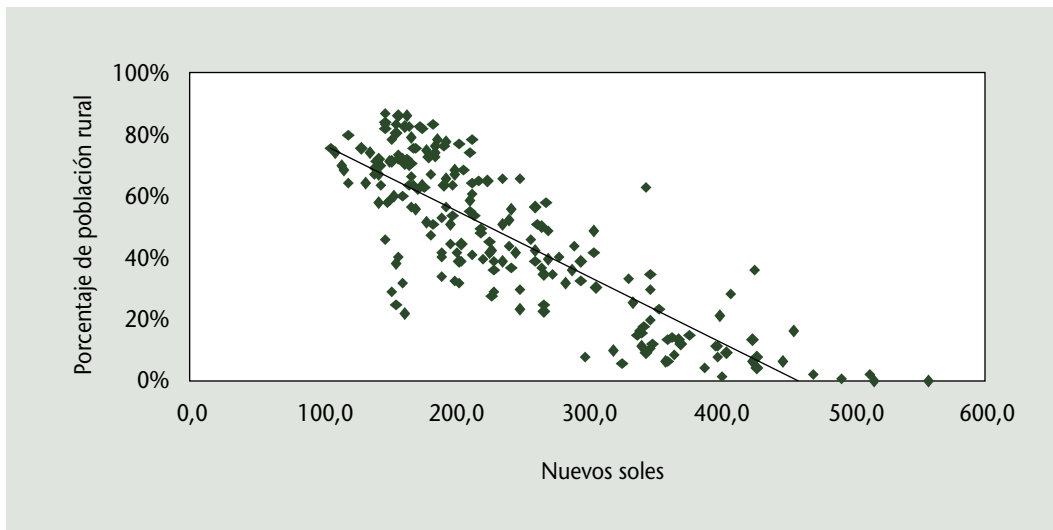
Nota: gobierno nacional comprende: Electrificación Rural, Provías Descentralizado, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones, de Irrigación, Sierra Exportadora, INIA, Incagro, Programa de Compensación para la Competitividad, administración Minag, programa Juntos, Servicio Nacional de Saneamiento, Sierra Centro Sur, Proyectos binacionales, entre otros. Gobiernos locales corresponde a municipalidades distritales y provinciales rurales según definición amplia. No incluye gasto de gobiernos regionales en zona rurales.

* Se asume una tasa de crecimiento del PBI de 6%, el mantenimiento de la proporción del gasto de gobiernos locales como porcentaje del PBI 2010 y un gasto de gobierno nacional según lo estimado en los costos de implementación de la política rural.

Fuentes: SIAF-SP; MEF.

Elaboración: propia.

GRÁFICO 4
Ruralidad e ingreso



Fuente: informe anual PNUD – INEI.