



4. Desarrollo y ambiente

4.1 Desarrollo rural y seguridad alimentaria

María Isabel Remy
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-04465

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la
situación actual

12

Opciones
de política

14

Identificación
de los costos y
beneficios de
las opciones
de política

19

Objetivos
específicos

20

Obstáculos para
la implementación
de la política
seleccionada

22

Recomendaciones para
la implementación de
la política propuesta:
estrategias, acciones
y alianzas

27

Hoja de ruta

28

Anexo

29

Referencias
bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

Desarrollo rural y seguridad alimentaria



María Isabel Remy
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

RESUMEN

Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria tiene como eje al pequeño productor agropecuario familiar. Su objetivo es lograr procesos de desarrollo en territorios rurales, así como de crecimiento simultáneo (virtuoso) de la producción y del bienestar de las familias, particularmente de los productores de alimentos. Además, busca la protección de la calidad de los recursos y del medio ambiente. Ello se puede lograr a través del incremento de los activos (tangibles e intangibles), del aumento de infraestructuras y servicios que potencian la valorización de esos activos, y de la mejora en la dotación y calidad de los servicios básicos y sociales de los centros poblados rurales. Una política así orientada no puede ser sectorial. Al contrario, requiere los aportes técnicos y presupuestales de diversos sectores que actúen concurrente y articuladamente. Para lograrlo, se necesita de una decisión política del más alto nivel, que logre romper inercias sectoriales del Estado, del acompañamiento de un consejo con representantes de sociedad civil que vigilen su continuidad y de un diseño de gobernanza intersectorial e intergubernamental.

PALABRAS CLAVE: *ruralidad, desarrollo agropecuario, seguridad alimentaria, intersectorialidad*

Diagnóstico de la situación actual

El presente documento sustenta las bases, los componentes y las opciones de una política de desarrollo de los territorios rurales. Se denomina territorios rurales a los espacios donde actores sociales construyen economías y sociedades, principalmente en torno al aprovechamiento de recursos localizados (tierra, agua, vegetación, etc.) (Fort, Remy y Paredes, 2015, p. 40). Esta definición, más conceptual, es importante a la hora de justificar un específico ámbito de política. Efectivamente, este carácter localizado de los recursos, ligado a la geografía, limita las opciones económicas de las actividades productivas (agricultura, ganadería, pesca, silvicultura, acuicultura, explotación forestal, entre otras) que dependen de su localización, estacionalidad, periodos de maduración, clima, etc. Por ello, no basta la política macroeconómica para impulsarlas, sino que son necesarias estrategias de promoción (mejora de productividad, destino de productos, innovación, servicios financieros, cambio técnico) específicas. Sin políticas específicas, además, los actores económicos rurales pueden tomar decisiones que deterioran el medio ambiente (uso de agroquímicos que contaminan la napa freática, salinidad por exceso de agua de riego, compactación por sobrepastoreo, cambio de uso del suelo, etc.).

Operativamente, la ruralidad se asocia a su patrón de poblamiento. Lo único definido oficialmente como “rural” son los centros poblados rurales. La definición del INEI, empleada en encuestas, considera rurales a los centros poblados con menos de 2000 habitantes.¹ Las dificultades para identificar operativamente la ruralidad se hacen evidentes en el hecho de que ni la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en 2004 y que nunca llegó a aplicarse, ni sus sucesivas evaluaciones y adaptaciones (que tampoco se aplicaron) definen el término (el objeto mismo de la política), por lo que lo rural termina siendo o autoevidente o impresionista (Fort, Remy y Paredes, 2015).²

Otra precisión de inicio es lo que entendemos por “desarrollo”. El concepto es altamente polisémico, pero normalmente se acepta que se trata de un proceso de crecimiento simultáneo (virtuoso) de la economía y del bienestar de los productores y trabajadores, con cuidado del ambiente (en lo posible, sin introducir factores de deterioro ambiental).

La actividad más importante en los territorios rurales del Perú es la agropecuaria, responsable de más del 19% de la PEA en el país (más de dos millones de familias). Son espacios donde la actividad de las personas asegura la mayor parte de la alimentación del conjunto de la población nacional, por lo que juegan un rol de la mayor importancia en la seguridad alimentaria y en la disponibilidad de una extremadamente variada gama de alimentos. Ello, a su vez, se ha constituido en el sustento de otros sectores de la economía (gastronomía,



Operativamente, la ruralidad se asocia a su patrón de poblamiento. Lo único definido oficialmente como “rural” son los centros poblados rurales.

¹ Ver https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1383/anexo02.pdf. La definición que se utilizaba en los censos (ahora se mantiene, pero también se tiene información de encuestas) consideraba urbanos los centros poblados de por lo menos 100 viviendas o que fueran sede de una municipalidad distrital. Por debajo de ello, eran rurales.

² Estas dificultades no son exclusivas del Perú. Un trabajo reciente de Trivelli y Berdegú (2019) muestra que diferentes países de América Latina tienen distintas definiciones y que ninguna, particularmente las que marcan una dicotomía urbano-rural, es realmente útil. Incluso, se puede hablar de “ciudades rurales”, los centros poblados grandes cuya población y economía giran prioritariamente en torno a actividades desarrolladas en un territorio rural (en el sentido de la definición más conceptual adelantada en el texto).



El 74% de la población activa, que el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017 encontró en centros poblados rurales, desarrollaba su actividad en el sector de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

turismo), además del rol tradicional de provisión de insumos y de productos exportables. Hasta el año 2007, en que el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) construía, con metodología de FAO, unas hojas de balance de alimentos,³ el Perú producía alrededor del 98% del volumen de alimentos que consumía. Si bien ya no tenemos esa fuente, es claro que, para una población que ha aumentado,⁴ y con ingresos crecientes en las últimas dos décadas, la importación de alimentos no se ha incrementado significativamente, lo que quiere decir que la oferta nacional de alimentos sigue abasteciendo al grueso de la demanda.⁵ No es sin embargo la única actividad. En el espacio rural, se desarrollan actividades de servicios (muchos de ellos para el agro), turismo, manufacturas rurales, acuicultura, explotación forestal, apicultura, etc. Restricciones en la base productiva de los agricultores los han llevado, de manera creciente, a complementar ingresos con actividades no agrícolas, particularmente a través de la venta de su fuerza de trabajo. La mayor disponibilidad de recursos para inversiones en infraestructura de gobiernos locales se ha convertido en una importante fuente de empleo temporal, y es responsable de una parte (no desdeñable) de la reducción de la pobreza monetaria rural registrada en los últimos años.

Finalmente, el actor central de la sociedad y la economía rural es el pequeño agricultor familiar.⁶ Efectivamente, el 74% de la población activa, que el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2017 encontró en centros poblados rurales, desarrollaba su actividad en el sector de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.⁷ Además, el 85% de estos agricultores residentes de áreas rurales laboran en unidades pequeñas; es decir, de menos de cinco trabajadores.

La disponibilidad de una gama variada de alimentos, el pilar básico de la seguridad alimentaria, reposa pues en el Perú en esta pequeña agricultura familiar.⁸ Según el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) de 2012, entre el 50% y el 62% de las grandes líneas de alimentos de origen agrícola en el Perú se producen en unidades agropecuarias de menos de 10 ha. En el mismo rango de tamaño, se cría entre el 70% y el 88% de cabezas de ganado. Efectivamente, la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar se sustenta en el reconocimiento de “la importancia de su rol en la seguridad alimentaria [y] en la conservación de la agrobiodiversidad”.⁹

Estas sociedades rurales de pequeños emprendimientos, básicamente familiares, que aseguran la producción de la mayor cantidad y variedad de alimentos que consume la po-

3 Se construyeron entre 1998 y 2007. Una decisión arbitraria del gobierno interrumpió la serie que identificaba más de 250 alimentos, los volúmenes de producción nacional, los de importación y los de exportación. Agradezco a Fernando Eguren haberme las facilitado.

4 Entre 2007 y 2017, había en el país 1,969,727 personas más, consumiendo alimentos.

5 El Perú es deficitario en la producción de algunos alimentos: trigos y harinas (en 2007 importó el 89% del volumen de trigo), maíz amarillo duro (se importó el 58%) y un alto porcentaje de cultivos oleaginosos, aceites vegetales y leche en polvo (aunque de entonces a ahora, la producción de cultivos oleaginosos se ha incrementado con el desarrollo de la palma aceitera, y el de lácteos con el incremento de la ganadería de vacunos).

6 La Ley de Agricultura Familiar contiene esta definición: “Se entiende por agricultura familiar al modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural en el que están a cargo de sistemas productivos diversificados, desarrollados dentro de la unidad productiva familiar, como son la producción agrícola, pecuaria, de manejo forestal, industrial rural, pesquera artesanal, acuícola y apícola, entre otros” (Ley de Promoción y desarrollo de la agricultura familiar, Ley N.° 30355 del 15 de octubre del 2015, artículo 3.°).

7 Es importante que hay un 36% de trabajadores del sector que viven en espacios urbanos (definición de encuestas de INEI), lo que muestra procesos de densificación rural en los que pequeñas aldeas rurales crecen, diversifican actividades y desarrollan servicios económicos (comercio, provisión de insumos, servicios financieros, transporte) y servicios sociales (educación o salud) y tienden a concentrar familias campesinas que antes vivían dispersas y que acceden a sus parcelas gracias a la nueva red vial.

8 Para la FAO, la seguridad alimentaria no solo reside en la disponibilidad de alimentos, también en la posibilidad de la población de acceder a ellos (la reducción de la pobreza es por ello estratégica), así como su distribución.

9 Artículo 1.° de la Ley N.° 30355.

blación nacional, son, sin embargo, espacios de alta pobreza. Efectivamente, la pobreza rural ha venido disminuyendo; no obstante, su incidencia aún se mantiene alta (40.8%) y persiste una brecha de 26.2% respecto de la pobreza urbana (INEI, 2019). Concomitantemente, el sector económico que concentra la mayor proporción de pobres y de pobres extremos en el país es el de agricultura, pesca, ganadería y silvicultura. En 2019, el 54% de los pobres y más del 90% de pobres extremos se dedicaban a estas actividades.

Esta pobreza rural, alta, persistente aún en un contexto de crecimiento económico sostenido en el país, correspondería a lo que algunos autores han calificado de “trampas de pobreza” (Escobal, 2016). Estas son situaciones en las que no son solo los rasgos particulares de las personas (sus activos, sus conocimientos, etc.) los que se asocian a su pobreza, sino que se trata de colectivos que no logran salir de la situación de pobreza, debido a las características de sus territorios: débil provisión de servicios, débil capital natural no mejorado con inversiones, escasa infraestructura de comunicaciones y de conectividad en general, distancia de mercados, etc. (Trivelli y Urrutia, 2018).

Fort y Paredes (2014) encuentran, por su parte, que mejoras en la productividad agrícola por efecto de inversiones públicas en riego, caminos y telecomunicaciones —es decir, en las condiciones en las que los activos de las personas se valorizan— tienen un efecto significativo sobre la pobreza. Se muestra así cómo tanto el fortalecimiento del capital humano, como las inversiones en infraestructura pública, son relevantes para la mejora de los ingresos agrícolas.

Cabe mencionar el estudio pionero de Escobal y Torero (2004) donde se mostró que son las inversiones concurrentes, y no las fragmentadas y dispersas en servicios e infraestructura pública y social, las que tienen efectos sobre la calidad de vida de las personas y sus poblados rurales. Igualmente, Fort, Remy y Paredes (2015) mostraron, en base a la información de las ENAHO 2007, 2010 y 2012, una alta correspondencia entre los ingresos de la población rural y la disponibilidad de combinaciones de infraestructuras y servicios. El siguiente cuadro muestra el resumen de su análisis.

Cuadro 1. Estimación de ingresos rurales según activos

	Ingreso familiar per cápita anual-Media (S/)	% incremento
Sin activos	1,287.0	0.00%
Acceso a agua * acceso a electricidad	1,735.2	34.8%
Acceso a agua * cobertura celular	1,836.1	42.7%
Acceso a electricidad * cobertura celular	1,821.1	41.5%
Índice de activos [†]	1,933.4	50.2%
Acceso a agua * acceso a electricidad * índice de activos	2,376.3	84.6%
Acceso a agua * cobertura celular * índice de activos	2,497.1	94.0%
Acceso a electricidad * cobertura celular * índice de activos	2,491.1	93.6%
Todos los activos	3,032.1	135.6%

[†] Índice de activos: densidad vial, activos públicos agropecuarios y activos privados agropecuarios.
Fuente: Fort, Remy y Paredes (2015, p. 80).

Los autores encontraron que, para 2014 con información del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), de los 83,371 centros poblados rurales, 56,106 (el 67.3%) no contaban con infraestructura básica y 25,265 sí la tenían; sin embargo, 4735 de ellos no contaban con infraestructura económica. Finalmente, 20,530 centros poblados rurales tenían el conjunto de activos. Para los autores, esta base de identificación de activos y servicios permitiría orientar prioridades locales de inversión.

Un estudio que vincula directamente la estructura agraria y la dinámica de la pobreza rural es el de Escobal y Armas (2015b). Para los autores, la disponibilidad y características de los activos productivos (tierra, ganado, tecnología), las características individuales del

productor (edad, sexo, nivel educativo, lengua materna), el tipo y nivel de diversificación/especialización productiva y las variables de contexto (geográficas, distancia, de acceso a servicios públicos, etc.) incidirían en los cambios que se aprecian en los niveles de pobreza y bienestar rural entre 1993 y 2007. El estudio realizado muestra que, de todas estas variables, las que tienen una mayor significación en la mejora de los ingresos autónomos de los agricultores serían las de tamaño (y fragmentación) de la tierra disponible (unidades más grandes, menos fragmentadas), el acceso a activos públicos (vialidad, electricidad) y el nivel educativo del productor. Incidirían también, en un mayor bienestar, los cambios en el acceso a tecnología (mecanización, riego, semillas mejoradas), así como los cambios en el tamaño del mercado interno al que acceden, y más directamente, la población de su entorno (cercanía de ciudades, fácil acceso a ellas).

Algunas de las variables señaladas son, sin embargo, críticas en la agricultura peruana y presentan un deterioro creciente sin que se haga nada para contrarrestarlo. El CENAGRO 2012 mostró, por ejemplo, una creciente fragmentación de las pequeñas unidades en relación al CENAGRO 1994; mientras en el CENAGRO 1994 el tamaño promedio de las UA de menos de 10 ha era de 2.5 ha (INEI, 1994), el CENAGRO 2012 registró un tamaño promedio de 1.8 ha (INEI, 2012).

Además, el 91% de conductores de unidades agropecuarias (UA) menores de 10 ha declaró no haber recibido ninguna asistencia técnica, y el 76% señaló como razón principal de su decisión de cultivo el hecho de que siempre ha sembrado lo mismo o que se trataba de cultivos de bajo costo (solo un 15% invocó razones de mercado: mercado seguro o precios de las campañas anteriores). Ello es consistente con la ausencia de asistencia técnica, servicios de información e incluso de crédito.¹⁰

El CENAGRO 2012 mostró una creciente fragmentación de las pequeñas unidades en relación al CENAGRO 1994; mientras en el CENAGRO 1994 el tamaño promedio de las UA de menos de 10 ha era de 2.5 ha (INEI, 1994), el CENAGRO 2012 registró un tamaño promedio de 1.8 ha (INEI, 2012).

Lo señalado hasta aquí sugiere que una política de desarrollo rural, incluso orientada a fortalecer la capacidad nacional de producir alimentos, no puede ser una política sectorial. Requiere del concurso de diversos sectores, de manera que el impulso al incremento de los activos (tangibles e intangibles), de los que dependen la actividad directa y los ingresos de las familias de pequeños agricultores, se desarrolle simultáneamente con los factores contextuales que permiten la valorización de esos activos; es decir, la infraestructura pública (vialidad, conectividad, riego, etc.), los servicios económicos y los servicios sociales.

Un problema adicional a señalar es la ausencia de controles que garanticen la calidad de los recursos (tierra y agua). Además de incontables denuncias por deterioro de calidad de agua asociada a la cercanía de centros mineros, está la falta de control sobre los vertimientos de aguas residuales y hasta de residuos sólidos por las municipalidades en las quebradas y ríos. Los cambios de uso de recursos y producción de residuos contaminantes inciden sobre la localización de las poblaciones.¹¹

El deterioro de los recursos para la producción agropecuaria por falta de controles y de incentivos a prácticas ambientalmente sanas se ve agravado por las consecuencias del calentamiento global sobre el sector agropecuario (cambios de temperatura con incidencia en procesos de floración por ejemplo, y sobre todo, cambios en los regímenes de lluvias).

Es bueno mencionar que una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria desarrollaría la 23.ª Política de Estado del Acuerdo Nacional (Política de Desarrollo Agrario y

¹⁰ El 91% de los conductores de UA menores de 10 ha no llegó siquiera a realizar gestiones para obtener un crédito; el 52% no lo hizo porque los intereses son muy altos, no tiene garantías o porque "sabe que no se lo darán".

¹¹ Un ejemplo es el nuevo yacimiento minero en Las Bambas. En 1993, los centros poblados de Chalhuanhuacho y Fuerabamba tenían 482 y 101 habitantes, respectivamente. En 2017, tenían 3724 y 3835 personas, sin que ningún sistema de tratamiento de aguas servidas o de gestión de residuos sólidos se haya implementado.



Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria impulsa los dos primeros Objetivos de Desarrollo Sostenible: el fin de la pobreza y el objetivo de hambre cero.

Rural), avanzaría en la 15.^ª (sobre promoción de la seguridad alimentaria y nutricional que busca el aliento a la producción de alimentos sostenible y diversificada), así como en la 10.^ª (referida a reducción de la pobreza), y especialmente en la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local.

Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria, igualmente, impulsa los dos primeros Objetivos de Desarrollo Sostenible: el fin de la pobreza en la medida en que se dirige al sector donde residen las mayores concentraciones de pobreza en el país, y el objetivo de hambre cero, que resalta la importancia tanto de promover prácticas agrícolas sostenibles —a través del apoyo a los pequeños agricultores y el acceso igualitario a la tierra, la tecnología y los mercados— como asegurar la inversión en la infraestructura y la tecnología necesaria para mejorar la productividad agrícola.

La situación de pobreza y de brechas del sector, sin embargo, no es nueva ni desconocida. Desde hace tiempo, el Estado ha venido respondiendo a diferentes demandas de política a través de estrategias, políticas o leyes:

- 2004: Estrategia Nacional de Desarrollo Rural
- 2004: Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria
- 2012: Estrategia Nacional de Inclusión Social “Crecer para Incluir”¹²
- 2012: Plan Nacional de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático
- 2013: Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- 2015: Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar
- 2016: Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía

Las estrategias, planes y políticas mencionadas no han sido implementadas o no han inspirado decisiones significativas. Muchas de las intervenciones listadas en ellas son muy pertinentes; sin embargo, dos limitaciones han impedido su materialización. La primera es que enfrentan realidades de extrema diversidad y niveles muy diferenciados de avances y carencias. Una política de desarrollo rural con énfasis en la seguridad alimentaria debe contener una tipología que permita establecer prioridades y metas claras. La segunda es que una política de este tipo no puede ser sectorial. Si bien el sector agrario debe tener rectoría,¹³ no llevará adelante un proceso de este tipo sin el concurso técnico (y presupuestal) de otros sectores (inclusión social, ambiente, producción, transporte y comunicaciones, educación, salud, saneamiento y energía). Sin una coordinación estratégica, se deja al azar la coincidencia de intervenciones sectoriales diversas. Llevar adelante una política de desarrollo rural requiere un diseño de gobernanza intersectorial e intergubernamental que permita la coordinación y la intervención articulada en los territorios.

Contexto COVID-19

En la emergencia por el coronavirus, los pequeños agricultores productores de alimentos han logrado abastecer los mercados urbanos, permitiendo contar con alimentos incluso durante el periodo más duro de la cuarentena. Sin embargo, los productores han tenido

¹² Está en discusión la aprobación de una Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social que incluya el eje de mejora de los ingresos autónomos de la población en pobreza y vulnerabilidad.

¹³ El Congreso de la República acaba de aprobar (20 de octubre de 2020) la ley de creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en sustitución del MINAGRI, que se compone de dos Viceministerios: de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario y de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego. Todo es aún demasiado reciente.

que enfrentar una radical disminución de la demanda, por cierre de restaurantes y disminución de los ingresos de las personas, lo que se ha traducido en precios bajos para sus cosechas. Para muchos agricultores, los bajos precios han llevado a autoconsumir la tradicional reserva de semilla. Esto, junto con la reducción de sus ingresos, pone en riesgo la siguiente campaña agrícola.

Si bien los restaurantes abren lentamente, no es evidente que la industria gastronómica llegue en el corto plazo al nivel previo a la emergencia de COVID-19; al mismo tiempo, la demanda de las personas no se recupera aún.

Una contracción de los ingresos rurales también se ha producido por la parálisis de las obras de infraestructura del Estado, particularmente de los gobiernos locales. Si bien se viene recuperando la inversión pública, esta demanda de empleo, sumada a las dificultades generadas por los bajos precios agrícolas, puede comprometer el inicio de la próxima campaña agrícola.

Dos afectaciones más ha traído el contexto COVID-19. La primera es un incremento de la brecha en calidad educativa entre niños y niñas de áreas urbanas y rurales, en la medida en que cuentan con la conectividad necesaria para seguir el programa *Aprendo en casa*; y los pocos que se conectan tienen poco apoyo de los padres, con frecuencia, de bajo nivel educativo. La segunda, de signo incierto, ha sido el masivo retorno de migrantes a sus centros poblados rurales de origen. Significan más mano de obra y mejor calificada, pero también más personas que deben ser alimentadas.



En la emergencia por el coronavirus, los productores han tenido que enfrentar una radical disminución de la demanda, por cierre de restaurantes y disminución de los ingresos de las personas, lo que se ha traducido en precios bajos para sus cosechas.

14 Hugo Ñopo ha calculado, con información reciente de ENAHO, que la cantidad de personas en edad de trabajar se ha incrementado en el área rural en 1% respecto al año 2019. La mayoría de estos empleos serían, sin embargo, trabajo familiar no remunerado (Ñopo y Pajita, 2020).

Opciones de política

Por lo planteado en el diagnóstico, la política de desarrollo rural y seguridad alimentaria debe mejorar los ingresos de los pequeños productores familiares rurales, a través de inversiones simultáneas en la calidad y cantidad de activos de las familias de pequeños agricultores. Deben tomarse en cuenta las condiciones de contexto (territoriales) que permiten la valorización (infraestructura pública, servicios), impulsando la capacidad de incrementar la oferta nacional de alimentos y el cierre de las brechas de calidad de vida de la población rural.

Opción de la política	ALTERNATIVA A: Consolidación de gran propiedad a través de grandes inversiones en riego por APP y régimen especial agrario	ALTERNATIVA B: Programas presupuestales en diversos sectores	ALTERNATIVA C: Enfoque de territorios rurales y seguridad alimentaria
Definición	La alternativa apuesta a que grandes emprendimientos agropecuarios, con alta inversión en riego y producción destinada a la exportación, incidirán en el desarrollo rural generando empleo. Su dinamismo crea también empleo temporal para pequeños agricultores del entorno.	El gobierno aprueba un conjunto de programas presupuestales que pueden tener incidencia en desarrollo rural, sin prever su complementariedad ni su simultaneidad, y que pueden ser ejecutados por los tres niveles de gobierno sin coordinación.	El enfoque territorial sugiere la complementariedad de las intervenciones, por lo que requiere un diseño específico de gobernanza intersectorial e intergubernamental.
Criterio 1: Viabilidad	Solo en costa: deja de lado el resto del territorio. En la selva, inversiones en plantaciones (palma, sobre todo) significan cambiar la diversidad del área forestal por un monocultivo.	Es claramente viable en todo el territorio.	Es viable si rompe la inercia sectorial a través de un diseño de gobernanza que articule sectores y niveles de gobierno.
Criterio 2: Efectividad	La alternativa incrementa la producción, pero genera empleo de baja calidad: eventual y sin beneficios sociales. No incide en las condiciones de provisión de servicios a la población. Parcialmente, afecta positivamente la oferta de alimentos (oleaginosas) pero básicamente se destina a agroexportación.	Escasa. Un estudio realizado sobre la ejecución de 26 programas presupuestales con incidencia en desarrollo rural mostró que, ejecutados en diferentes lugares, con lógicas de prioridad sectorial diferentes y sin coordinación territorial, no fueron eficaces. ¹⁵	Alta. De acuerdo a los diferentes estudios mencionados, la acción simultánea en las familias y sus contextos sugiere que la inversión pública potencia sus impactos. Mejorará la efectividad si las decisiones de inversión pública o de prioridad de dotación de servicios se toman en función de una tipología de territorios rurales.
Criterio 3: Equidad	Negativa. Se incrementa la desigualdad rural entre grandes y microemprendimientos (incidencia negativa en el poder de decisión sobre el uso del agua).	Es poco significativa.	Positiva. Se orienta a familias en situación de pobreza y se potencia su capacidad de generar ingresos autónomos.

¹⁵ Los programas presupuestales (PP) tenían que ver con incrementos en los activos de las familias, con la valorización de activos de las familias, directamente con la calidad de vida y con la calidad de los recursos naturales. Las coincidencias entre PP complementarios fueron totalmente aleatorias (y realmente escasas) (Fort, Remy y Paredes, 2015).

Opción de la política	ALTERNATIVA A: Consolidación de gran propiedad a través de grandes inversiones en riego por APP y régimen especial agrario	ALTERNATIVA B: Programas presupuestales en diversos sectores	ALTERNATIVA C: Enfoque de territorios rurales y seguridad alimentaria
Criterio 4: Efectos en el ambiente	Negativos. En la costa, incide en la salinización de los suelos y/o tiende a agotar los acuíferos subterráneos (más uso que su renovación natural); en la selva, produce deforestación. Los productos de exportación (espárrago, por ejemplo) así como la caña para etanol son extraordinariamente demandantes de agua. La destrucción de bosque seco (desiertos) por "ampliación de frontera agrícola" elimina el hábitat de diversas especies animales y vegetales, rompe los cordones de bioseguridad de los valles y tiende a incrementar la vulnerabilidad a plagas.	Son aleatorios.	Neutros, pero con intervención de MINAM podrían ser positivos.
Criterio 5: Efectos en fortalecimiento de la resiliencia frente al cambio climático	Son nulos.	Son aleatorios.	Potencialmente altos si se incorporan acciones orientadas a la adaptación al cambio climático, particularmente inversiones que utilicen favorablemente los cambios en los regímenes de lluvias, o cambios en las cédulas de cultivos o aprovechamiento de nuevas ventanas de oportunidad.
Criterio 6: Efectos en reducción de brechas	Son nulos.	Son positivos.	Son positivos.
Criterio 7: Contexto post-COVID-19	Incierto. No es evidente que la demanda de alimentos importados en los países compradores, sobre todo de los alimentos que el país exporta (no los básicos <i>commodities</i>), se recupere en el corto plazo.	Es indiferente.	Positivo. Una progresiva mejora de la demanda podrá ser respondida con producción creciente de alimentos. El enfoque intersectorial podría permitir la reorientación de la producción hacia industrias alimentarias domésticas.

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

Alternativa A: Consolidación de gran propiedad a través de grandes inversiones en riego por APP y régimen especial agrario

Es una alternativa costosa. Entre 1990 y 2012, el Estado ha invertido en siete obras de irrigación (Chavimochic, Olmos, Pasto Grande, Jequetepeque-Zaña, Majes-Siguas, Chira-Piura y Chincas) unos 6321 millones de dólares (unos 20,000 millones de soles). Se han incorporado decenas de miles de hectáreas de cultivo, la mayor parte de las cuales han sido destinadas a la exportación y gestionadas por grandes empresas. De esa inversión, el Estado ha recuperado solo el 7% (unos 473 millones de dólares) (Eguren, 2018). Actualmente, se vienen reiniciando dos grandes obras de irrigación: la tercera etapa de Chavimochic, y la segunda etapa de Majes-Siguas, con una inversión cercana a 1400 millones de dólares. Una vez concluidas, se pondrán en licitación en lotes acumulables de al menos 200 hectáreas. Hay que mencionar que estas obras destruyen los ecosistemas anteriores, de bosque seco y desierto, que tienen su propia flora y fauna, sus propias actividades económicas y sus productores. En la costa norte, han sido el tradicional espacio de criadores de cabras. Muchos eran “invernas”, espacios de pastoreo estacional o reservas de alimento de ganado.

Por otro lado, la Ley N.º 27360, del 31 de octubre de 2000, que aprueba las normas de promoción del sector agrario, define beneficios tributarios y beneficios laborales a las empresas que invierten en el sector. Así, estas pagan el 15% y no el 30% del impuesto a la renta, y pagan a ESSALUD, por concepto de seguro de sus trabajadores, el 4% de sus remuneraciones y no el 9% como el resto de sectores económicos. Un informe de la OIT muestra que, por ejemplo, ESSALUD tuvo solo en 2012 un diferencial negativo entre ingresos y gastos en atenciones de trabajadores del régimen especial agrario de 130 millones de soles (Velasco, Cabello y Casali, 2015). No disponemos de información, infortunadamente, de cuánto deja de percibir el Estado por el régimen tributario especial agrario.

El beneficio de toda esta inversión es la ampliación de la frontera agrícola (que tiene un costo ambiental) y un incremento de la masa laboral dependiente en la agricultura, un sector que, por su inestabilidad (son asalariados eventuales) o reside en las ciudades cercanas a las nuevas explotaciones agrícolas —de manera que si no consigue trabajo en las empresas agrarias, puede emplearse como trabajador informal urbano— o es parte de una unidad familiar campesina ubicada en un valle cercano. Se menciona con frecuencia el beneficio para los pequeños agricultores de entrar en relaciones de integración horizontal a través de contratos. Este impacto multiplicador, sin embargo, tras casi 20 años, no se produce.

Los beneficiarios son grandes empresas, nacionales o extranjeras y sus proveedores de insumos (no siempre ubicados en los valles). De su actividad, principalmente exportadora, se genera una creciente cantidad de divisas: el país ha pasado de exportar 4957 millones de dólares en productos agropecuarios (valores FOB) en 2016 a 6359 en 2019.¹⁶



En 2019 se exportaron 6359 millones de dólares en productos agropecuarios.

16 <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/trimestrales/resultados/PN37572BQ/html/2011-1/2020-2/>



El conjunto de programas presupuestales [en los presupuestos 2013-2014] significó un esfuerzo presupuestal de 10,810 millones de soles, de los cuales 5227 millones fueron ejecutados.

Si bien el sector se beneficia con un incremento del PBI, los territorios rurales no se benefician, o solo lo hacen con parte de los salarios eventuales. Importa señalar, sin embargo, que parte importante del incremento de trabajadores estacionales asalariados son mujeres y jóvenes.

Alternativa B: Programas presupuestales en diversos sectores con potencial influencia en el desarrollo rural

Es la forma habitual de invertir en el Estado sin estrategia de intersectorialidad: cada sector define qué líneas son prioritarias y dónde ubica inversiones, y cada gobierno descentralizado escoge, por las más diversas razones (facilidad de elaboración de expedientes, relación con empresas contratistas y, eventualmente, demanda de los ciudadanos), orientar hacia ellas sus presupuestos y el MEF autoriza las partidas.

Como demostraron Fort, Remy y Paredes (2015), la coincidencia territorial de intervenciones públicas eventualmente complementarias, en el análisis de 26 programas presupuestales, estaba dejada al azar:

En suma, desde la promulgación de la ENDER [Estrategia Nacional de Desarrollo Rural], ha habido una alta innovación en políticas públicas con incidencia en el desarrollo rural en todos sus campos de intervención. Estas, sin embargo, dependientes de sectores y niveles de gobierno diferentes, no se despliegan en el territorio de manera estratégica, ni parecen orientarse por lo que es prioritario según la acumulación de activos de cada tipo de ruralidad, ni son complementarias, salvo pocas excepciones. (Fort, Remy y Paredes, 2015, p. 117)

Efectivamente, en los presupuestos 2013-2014, se designaron 656.4 millones de soles para programas presupuestales orientados a incrementar los activos de las familias (se ejecutaron 378.7 millones). Se programaron, como intervenciones identificables con la posibilidad de valorizar los activos de las familias, unos 4438 millones en activos públicos (telecomunicaciones, caminos rurales, electrificación, riego), de los cuales se ejecutaron 1957 millones, y 588 millones en servicios económicos (se ejecutaron 379 millones). En programas de mejora directa de la calidad de vida rural, se programaron 4019 millones y se ejecutaron 1992 millones; en calidad de recursos naturales, se destinaron 1109 millones y se ejecutaron 519 millones. En total, el conjunto de programas presupuestales significó un esfuerzo presupuestal de 10,810 millones de soles, de los cuales 5227 millones fueron ejecutados. Además de no operar con una lógica territorial sino sectorial, esos programas no tienen evaluaciones para saber si sirvieron para algo.

El beneficio de esta inversión es disperso y aleatorio. Los programas presupuestales a cargo del MIDIS (Cuna Más, Pensión 65, Juntos), el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), o de hábitat rural, que hemos identificado como programas destinados a mejorar la calidad de la vida de las personas rurales, han tenido una clara orientación propobre (disminución de brechas urbano-rurales), pero en tanto no modifican la capacidad de los actores de mejorar autónomamente sus ingresos, tienen dificultades de sostenibilidad. Incluso el PNSR avanzó significativamente en infraestructura, pero muy poco en el servicio de sostener la calidad del agua.

Alternativa C: Desarrollo rural con enfoque de territorios rurales y seguridad alimentaria

La tercera alternativa que sustenta el presente documento define un diseño institucional que permita actuar simultáneamente sobre la cantidad y calidad de los activos de las familias de pequeños agricultores, principalmente los orientados al abastecimiento de alimentos, y sobre las condiciones contextuales (infraestructuras, servicios) que permitan una mayor valorización de los activos en un contexto de crecimiento económico y ambientalmente sostenible. Ello debe conducir al incremento de los ingresos autónomos, la consolidación de sus estrategias productivas y de mercado, a la mejor dotación de servicios de los territorios rurales y a la protección de la calidad de los recursos (tierra, agua, bosques). Esto requiere de la articulación (acción simultánea y coordinada) de sectores (carteras de Agricultura, Inclusión Social, Transporte y Comunicaciones, Energía —electrificación—, Ambiente, Educación y Salud) y de niveles de gobierno, para la utilización acumulativa en los territorios de recursos presupestales hoy dispersos.

La estrategia asociada a una política de desarrollo rural como la que se propone debe identificar con claridad a sus beneficiarios, las características de los mismos (muy diversas en el país), así como las carencias en sus territorios, de manera que operadores de la estrategia seleccionen, en coordinación con los beneficiarios, el conjunto de políticas más adecuadas. Esto se facilita con la construcción de una tipología de beneficiarios que transparente, además, las prioridades. Hay tres tipologías posibles:

La tipología 1, elaborada por Fort, Remy y Paredes (2015), propone identificar los activos disponibles (y las carencias) por centro poblado rural. Así, habría tres tipos de centros poblados (CP) rurales:

- **Rural 1:** sin infraestructura básica. Representaría el 70% del total de CP rurales (aunque la información requiere actualizarse).
- **Rural 2:** con infraestructura básica pero sin infraestructura económica. Representaría el 5% de CP.
- **Rural 3:** con infraestructura básica y con alguna infraestructura económica (o comunicaciones o riego). Representaría el 25%.

Los autores proponen los criterios para escalar la tipología a un nivel provincial en las 159 provincias principalmente rurales.¹⁷

La segunda tipología, elaborada por Héctor Maletta,¹⁸ se construye sobre los rasgos de los pequeños agricultores familiares, que conforman unas 2.19 millones de unidades agropecuarias (UA) según el CENAGRO. El autor define como pequeña agricultura familiar (PAF) aquella que cumple con tres características identificables en el censo: el conductor es una persona jurídica, la finca tiene una extensión no mayor de 10 hectáreas estandarizadas en una unidad de hectáreas de riego (HRC) y la unidad no emplea a más de un trabajador asalariado permanente.

En las UA que cumplen los tres rasgos, la tipología combina tres criterios: escala o tamaño de la UA (cuatro niveles), orientación productiva (agrícola, pecuaria o mixta) y nivel



La tercera alternativa que sustenta este documento define un diseño institucional que permita actuar simultáneamente sobre la cantidad y calidad de los activos de las familias.

¹⁷ Provincias "urbanas", que quedan fuera de la tipología serían aquellas donde se ubica al menos una ciudad con al menos 20,000 habitantes y la población rural es menor al 33%. En ellas, el dinamismo claramente lo da el centro urbano.

¹⁸ Ver Maletta (2017). Para la metodología de estandarización, ver particularmente la pág. 43.

Maletta (2017) define como pequeña agricultura familiar (PAF) aquella que cumple con tres características: el conductor es una persona jurídica, la finca tiene una extensión no mayor de 10 hectáreas estandarizadas en una unidad de hectáreas de riego (HRC) y la unidad no emplea a más de un trabajador asalariado permanente.

tecnológico (dos niveles). Así, habría 24 tipos de PAF, que permitirían orientar muy precisamente la intervención, fundamentalmente en mejora de los activos de las familias y servicios directos a la producción agropecuaria. La unidad de gestión para la tipología no serían unidades administrativas sino zonas: el autor identificó 53 microrregiones o zonas diferenciadas, combinando pisos ecológicos y pertenencia a cuencas.

Finalmente, la tercera tipología, elaborada por Escobal y Armas (2015a), distribuye las unidades agropecuarias según el nivel de consolidación de la agricultura familiar, definida esta como la capacidad de los pequeños agricultores de generar ingresos suficientes de su propia actividad agropecuaria. Para los autores, habría cuatro tipos de agricultores familiares:

- Una agricultura familiar de subsistencia, en la cual sus integrantes no generarían ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos en su hogar, representada por la canasta que calcula INEI como límite de la pobreza extrema. El 72.9% de la agricultura familiar se ubicaría en esta categoría.
- Una agricultura en transición I, en la que los agricultores habrían superado la línea de pobreza extrema, pero sus ingresos no les permitirían superar el nivel de pobreza. Un 9.6% de agricultores familiares se ubica en esta categoría.
- Una agricultura en transición II, con agricultores que superan la línea de pobreza, pero son vulnerables (sus ingresos no les aseguran quedar en ese nivel). Un 10.5% pertenecería a esta categoría.
- Una agricultura familiar consolidada, cuyos integrantes cuentan con ingresos netos agropecuarios suficientes para presentar una probabilidad baja de caer en pobreza. Para los autores, esto representa ingresos 2.4 veces superiores a la línea de pobreza. El 7% se ubicaría en este nivel.

Lo relevante en la tipología es la capacidad o incapacidad de los agricultores de generar excedentes desde su actividad agropecuaria, más allá de si las actividades no agropecuarias que realizan son o no importantes. Es decir, no quiere decir que todos los agricultores de subsistencia sean pobres extremos; quiere decir que si solo se dedicaran a la agricultura con sus activos, lo serían. Así, la tipología se organiza por el resultado de la actividad, medido como el ingreso agropecuario neto que, en el análisis de los autores, se vincula a un conjunto de variables contenidas en el CENAGRO y las Encuestas Nacionales Agropecuarias que actualizan la información censal. Estas variables, que inciden en el nivel de consolidación de la pequeña agricultura familiar, combinan tres grandes factores:

- Características de la UA (superficie, número de parcelas, índice de fragmentación, porcentaje de la finca inscrito en RR.PP., porcentaje con riego tecnificado, pertenencia del conductor a una cooperativa, solicitud de crédito, obtención de crédito, índice del grado de diversificación/especialización entre cultivos y crianzas, índice del grado de diversificación/especialización por grupo de cultivos, existencia de cultivos destinados a agroindustria o a exportación, existencia de al menos un cultivo principal destinado al mercado, *stock* de animales, contar con algún animal de raza, utilizar prácticas agrícolas y pecuarias)
- Características del conductor y su familia (edad, sexo, nivel educativo, lengua materna, número de familiares empleados en la parcela, pertenencia del conductor a alguna organización de productores, pertenencia a alguna comunidad campesina o nativa)

- Contexto (región natural, cuántas horas demora el conductor en llegar a la capital distrital o mercado local, cuántas horas demora en llegar a una ciudad de al menos 50,000 personas o mercado regional, altitud del centro poblado más cercano a la parcela)

Ello permite no solo identificar la cantidad de UA de cada tipo en una provincia, sino identificar sus rasgos específicos y carencias, de manera que se puedan orientar intervenciones estratégicas por provincias.

Las tres tipologías aportan criterios importantes, y a la hora de implementar una política todas pueden, en cada territorio, colaborar para tomar las mejores decisiones. La tercera, sin embargo, permite caracterizar los beneficiarios por el resultado de su actividad, y complementa el análisis identificando tanto características de la UA como del productor y de su contexto.

En términos de costos, la alternativa C requiere una implementación mínima de un equipo de dirección ejecutiva (ver la sección de diseño institucional), aunque es probable que esto sea ya asumido por la adaptación del MINAGRI a la nueva ley que define las funciones de un Ministerio de Desarrollo Agrícola y Riego, que debe incorporar estrategias intersectoriales y atender de manera prioritaria la pequeña agricultura familiar. Pero lo más relevante es que utiliza las categorías presupuestales con incidencia en desarrollo rural que se encuentran ya en el presupuesto de la República.



Una agricultura familiar de subsistencia es aquella en la cual sus integrantes no generarían ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos. El 72.9% de la agricultura familiar se ubicaría en esta categoría.

Objetivos específicos

La alternativa C y la tercera tipología permiten actuar simultáneamente sobre los factores que impulsarían procesos de desarrollo en territorios rurales, como procesos de crecimiento simultáneo (virtuoso) de la economía y del bienestar de las familias de los productores y trabajadores, con protección de la calidad de los recursos y del medio ambiente. Los objetivos específicos serían tres:

- **Objetivo específico 1.** Incrementar la dotación de activos, tangibles e intangibles, de las familias de pequeños agricultores, a través de la mejora de las capacidades técnicas y los conocimientos de los pequeños agricultores y de la mejora en la dotación y calidad de sus activos físicos y naturales. El objetivo sugiere la puesta en práctica de acciones de capacitación, asistencia técnica, escuelas de campo, difusión de información, que reviertan la situación señalada en el diagnóstico respecto a que las decisiones de siembra se toman por inercia. Sugiere igualmente que los activos físicos (equipamiento de riego en parcela, ampliación de frontera por rehabilitación de andenes, protección de laderas, equipamiento agrícola, fitotoldos, etc.) pueden mejorarse y utilizarse más intensivamente, e incluso pueden mejorarse incorporando inversiones adaptativas a condiciones de cambio climático (microrreservorios, siembra y cosecha de agua, etc.).
- **Objetivo específico 2.** Incrementar la rentabilidad (los factores de valorización) de los activos familiares. Ello requiere esfuerzos para mejorar la dotación de activos públicos tanto de comunicación (caminos, telefonía, internet) como de ampliación de la disponibilidad de agua de riego y de otras infraestructuras para la comercialización. Se busca mejorar también los servicios económicos (créditos, seguros, asesoría comercial, certificación de semillas, formalización de propiedad) y las capacidades de acción colectiva (asesoría de planes de negocios, formalización empresarial, fondos que promueven la asociación, etc.).
- **Objetivo específico 3.** Incrementar la dotación y calidad de servicios básicos y sociales en los centros poblados rurales. Sugiere la necesidad de producir condiciones favorables de habitabilidad en los territorios rurales, que mejoren la calidad de vida de sus poblaciones y diseñen formas de acceso, en condiciones de ruralidad, a servicios de calidad como educación secundaria (movilidad escolar para concentrar alumnos y generar centros de alto rendimiento educativo, internados de óptimo nivel o sistemas de alternancia) y salud (sistemas de atención de emergencia, dispensarios comunales, disponibilidad de helicópteros, etc.).

El resultado de la implementación de la política sería el incremento del ingreso neto agropecuario de las familias. El universo serían los pequeños agricultores familiares de subsistencia y en transición I; es decir, aquellos cuya actividad agropecuaria no rinde lo suficiente para superar la pobreza.

El resultado de la implementación de la política sería el incremento del ingreso neto agropecuario de las familias. El universo serían los pequeños agricultores familiares de subsistencia y en transición I; es decir, aquellos cuya actividad agropecuaria no rinde lo suficiente para superar la pobreza. La estrategia busca entonces disminuir la pobreza rural mejorando la producción (cantidad, calidad, rendimientos, mercadeo, destino) de alimentos, que es su principal actividad.

Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

Barreras internas:

- Falta de continuidad de las políticas por cambios constantes de ministros y hasta de gabinetes completos. Estos factores alteran las prioridades y no permiten políticas continuadas en el tiempo.
- La organización sectorial del Estado y la ausencia de mecanismos eficaces y sostenidos de intervenciones intersectoriales. Por ello, no basta con determinar cuál es el ente rector. Se requiere un pequeño montaje institucional, pero al más alto nivel, al nivel de ministros. Por eso hemos propuesto un subgabinete que tome decisiones presupuestales, y sobre todo, reciba los reportes sobre incumplimiento de acuerdos de los sectores.
- Lo anterior sugiere que hay inercias que se constituyen en barreras para una política intersectorial de desarrollo rural y seguridad alimentaria. Romper inercias significa que se requiere una explícita voluntad política. Sin una decisión de Presidencia, y una supervisión de la PCM, podría no sostenerse al primer cambio de ministros. Al mismo tiempo, puede ser un aprendizaje sobre cómo conducir otras políticas con objetivos que requieren una acción intersectorial.
- Dentro de las inercias a romper, está la de localizar las intervenciones en ámbitos territoriales más conocidos, de menores costos de transacción o de resultados más rápidos de lograr. Ello ha hecho que a pueblos indígenas de la Amazonía e incluso a comunidades indígenas de la sierra lleguen, si es que lo hacen, fragmentos de intervenciones. Quizás lo que sistemáticamente mejor ha llegado con inicios de una propuesta de desarrollo rural es FONCODES, tanto con su programa Haku Wiñay como Noa Jayatay. Pero a pesar de que su intervención es bastante integral, es de muy corta duración. Por cierto, no necesariamente coincide con proyectos de otros sectores, ni mantiene una fluida relación con las agencias agrarias de los gobiernos regionales, con los otros programas del MIDIS (Qali Warma, por ejemplo) ni con los programas del MINAGRI. Y si bien sus beneficiarios tienen capacitaciones en torno a inclusión financiera, no hay ninguna relación con Agrobanco. Su presupuesto es, además, bastante reducido (ver Anexo, categoría presupuestal 0118). Hay que tener en cuenta que, efectivamente, es más costoso llegar a pueblos alejados, pero no se cerrarán brechas territoriales y de etnicidad si no se asumen inversiones más costosas.
- Una barrera interna a la política es también la débil representación de los productores agrarios y la fragilidad de sus organizaciones, a todo nivel, desde las de ámbito nacional hasta las locales. Será importante, sin embargo, sostener la inclusión de las organizaciones de productores para la planificación local de la política. Sobre la base de una oferta sostenida de un espacio de participación, las organizaciones irán fortaleciéndose.



Hay inercias que se constituyen en barreras para una política intersectorial de desarrollo rural y seguridad alimentaria.

- Un elemento que no llega a ser una barrera, pero sí una fragilidad, es la ausencia de un sector responsable de la alimentación, que supervise la calidad de los alimentos, impulse normas de trazabilidad y hasta se haga cargo de la normatividad de los mercados mayoristas y de abastos. Si bien los mercados son competencia municipal, son una competencia que no se ordena por ninguna normativa nacional específica. Los mercados de productores que se organizaron durante la cuarentena, como iniciativa conjunta de MINAGRI y las municipalidades, tuvieron facilidad de organizarse y hasta de destinar presupuestos por la emergencia. Pasada la emergencia, la alimentación, su calidad, formas de distribución y mercadeo volverán a ser un punto ciego de la política.
- No hay claros mecanismos de control de normas ambientales, y plaguicidas de alta toxicidad y bajo costo se comercializan sin control. Dentro de la falta de controles ambientales, está también el uso excesivo de agua de riego, al punto de poner en riesgo de salinización y desertificación el recurso, o el uso de aguas residuales para regar hortalizas. Sin duda, es una barrera al desarrollo rural con un enfoque territorial y ambientalmente sano el vertimiento de aguas residuales y hasta de residuos sólidos en las quebradas o directamente en los ríos.¹⁹ Mecanismos de control, sanciones a empresas y autoridades locales que no realizan una adecuada gestión de residuos y campañas de sensibilización a la población son imprescindibles.

Barreras externas

- Un obstáculo externo al sector, pero con una fuerte incidencia en la situación de los pequeños agricultores, es la emergencia por la COVID-19. La campaña agrícola está comenzando con muchas deficiencias; muchos agricultores han consumido sus reservas de semilla y no tienen ingresos. Los precios han sido muy bajos. Se reservó un FAE-Agro de 2000 millones, pero funciona a través de banca privada que, como ha sucedido desde hace décadas, no tiene productos elaborados para pequeños agricultores. Con unos agricultores en crisis, difícilmente se podrán impulsar procesos de cambio.



Un obstáculo externo, pero con una fuerte incidencia, es la emergencia por la COVID-19. La campaña agrícola está comenzando con muchas deficiencias [...]. Con unos agricultores en crisis, difícilmente se podrán impulsar procesos de cambio.

¹⁹ Hay que imaginar, por ejemplo, el nivel de contaminación de la cuenca del Huatanay, en Cusco, que ha recibido las aguas residuales de los casi tres millones de turistas que llegaban cada año a la ciudad.

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

- i. Decisión política. Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria requiere de una decisión política firme porque debe cambiar inercias sectoriales del Estado, y requiere mantenerse sostenidamente por un plazo mediano. Un gobierno que se inicia podría mantenerla cinco años, lo que significaría una primera consolidación imprescindible.
- ii. Tanto la inestabilidad de gabinetes, como las incertidumbres propias de la política en el mediano plazo, hacen que se requiera mayor estabilidad. La única manera de lograrlo es asociar a su seguimiento a representantes de la sociedad civil vinculados al sector. Sería así posible complementar la decisión política con un acompañamiento de sociedad civil, en una instancia de participación que involucre a los actores sociales más cercanamente relacionados con la pequeña agricultura familiar. CONVEAGRO, Junta de Usuarios de Riego, representantes de facultades de agronomía de universidades y APEGA podrían incorporar tanto a productores como sectores profesionales y usuarios.
- iii. La política de desarrollo rural y seguridad alimentaria requiere un diseño de gobernanza del desarrollo rural que sustente intervenciones intersectoriales.

Un diseño institucional tiene ahora muchas incertidumbres. El Congreso de la República ha aprobado el 19 de octubre el dictamen de una ley que aprueba el *Manual de Operación y Funciones* del nuevo Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, que reemplaza al actual Ministerio de Agricultura y Riego. Si se mantiene en la autógrafa y en la revisión del Ejecutivo, la nueva cartera tendría dos Viceministerios: de Desarrollo de la Agricultura Familiar e Infraestructura de Riego y de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario. Algunas de las funciones que se requieren para una política como la definida en este documento, así como la insistencia en la necesidad de acciones intersectoriales e intergubernamentales, se encuentran incorporadas. Sin embargo, no se establece la manera de hacerlo y en general eso se insiste en las diferentes políticas y estrategias, pero sin diseño institucional no se logra. Por ello, aun con las incertidumbres, adelantamos una propuesta de diseño institucional.

Se requeriría crear lo que podemos llamar un Subgabinete de Desarrollo Rural,²⁰ articulado en torno al objetivo de mejorar los ingresos agrícolas de los pequeños agricultores, integrado por los ministros de:



Una política de desarrollo rural y seguridad alimentaria requiere de una decisión política firme porque debe cambiar inercias del Estado.

²⁰ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) contempla comisiones intersectoriales formadas por grupos de ministros de Estado, pero son comisiones muy grandes y muy poco operativas. No considera subgabinetes, pero nada tampoco lo impide. En Fort, Remy, y Paredes (2015) utilizamos también la idea de un subgabinete.



Se requeriría crear lo que podemos llamar un Subgabinete de Desarrollo Rural, articulado en torno al objetivo de mejorar los ingresos agrícolas de los pequeños agricultores. [...] Este subgabinete contaría con un director ejecutivo.

- Agricultura (que operaría como coordinador y acogería la dirección ejecutiva)
- Desarrollo e Inclusión Social
- Ambiente
- Transportes y Comunicaciones

Este subgabinete, que contaría con un director ejecutivo (y sus funciones serían de secretaría técnica, apoyo a la planificación y, sobre todo, monitoreo y evaluación), tomaría decisiones sobre las metas y los criterios de selección de las provincias a ser conjuntamente intervenidas, así como de los programas presupuestales de los ministerios que entrarían a una ejecución articulada.

- iv. El diseño institucional debe contener también una estructura descentralizada, de manera que integre a los gobiernos regionales.

Así, el Subgabinete de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria propondría a los gobiernos regionales desarrollar la estrategia de planeamiento e intervención articulada de los programas presupuestales seleccionados y los que se definan. Con cada gobierno regional que acepte la propuesta, se constituiría un Comité Regional de Desarrollo Rural, integrado por representantes de las Gerencias de Desarrollo Económico y de Desarrollo Social, y los órganos desconcentrados de Agricultura (Agro Rural, por ejemplo), de Desarrollo e Inclusión Social (FONCODES, por ejemplo), Ambiente y Transportes y Comunicaciones. Este Comité Regional prepararía el plan de intervención en las provincias de acuerdo al tipo de agricultura familiar predominante, utilizando para ello los recursos de los programas presupuestales, y generaría tres subcomisiones, una por objetivo:

- Subcomisión de mejora sostenible de los activos de las unidades familiares agropecuarias
- Subcomisión de mejora de los factores de valorización de los activos de las familias (infraestructura, servicios)
- Subcomisión de mejora de la calidad y dotación de servicios básicos rurales

Cada subcomisión integraría a los directores regionales correspondientes y a representantes de los órganos desconcentrados, incluyendo los demás sectores (carteras de Vivienda, Energía, Educación, Salud), de manera que todos los programas presupuestales con incidencia en desarrollo rural, que se hayan planificado para las provincias, se ejecuten de manera articulada.

- v. Las grandes líneas son regionales, pero el ámbito de ejecución debe ser la provincia. Las provincias son el espacio de articulación de mercados y tienen por lo menos una ciudad intermedia, o una red de ciudades intermedias articuladas por la red vial departamental. Son el principal mercado de los productores agropecuarios y vinculan su producción a los mercados nacionales. Por lo general, la capital o algunas de las ciudades intermedias concentran servicios (financieros, por ejemplo), proveedores de insumos y muchas veces plantas agroindustriales. La unidad provincial permite una lectura de conjunto de los avances y las carencias de la infraestructura económica y social. Esto permitiría planificar los servicios de salud y educación para las condiciones de ruralidad. Institucionalmente, tienen a su cargo los planes de gestión de residuos sólidos. Son la unidad clave para el planeamiento del desarrollo rural.

Por ello, para cada provincia donde se actúa, se requiere:

- Una caracterización actualizada de sus principales rasgos y carencias, preparada por cada una de las subcomisiones. Estos diagnósticos deben dar cuenta de las características de los activos (tamaño de unidades productivas, regímenes de riego/secano, fragmentación, tamaño y características de los hatos ganaderos, tipo de tecnología disponible y utilizada), características individuales del productor (edad, sexo, nivel educativo, lengua materna), nivel/tipo de organización (comunidades, organizaciones de riego, asociaciones, cooperativas), el tipo y nivel de diversificación/especialización productiva. Igualmente, identificar las variables ambientales (degradación de suelos, salinización, desarrollo forestal) y de contexto (geográficas, distancia a centros urbanos, vías de comunicación). Finalmente, se deben mostrar las características de la oferta de servicios de salud y educación en los centros poblados.
- Un plan operativo —con una selección específica de líneas de intervención y presupuestos y secuencias específicas de intervención en los distritos o zonas—, que se elaboraría en sesiones estratégicas con la presencia de al menos el alcalde provincial y representantes de los agricultores de la provincia. Importa subrayar esto último: es de la mayor importancia incorporar a representantes de los agricultores (comunidades campesinas o nativas, comités de productores, comisiones de regantes) porque el éxito de una estrategia de desarrollo está en su orientación por demanda; es decir, en la manera en que los actores del territorio adecúan las propuestas públicas a sus expectativas. FONCODES-Haku Wiñay ha desarrollado capacidades institucionales para trabajar con colectivos campesinos, con instrumentos de planeamiento adecuados a su realidad, expectativas y los recursos que el Estado pone a disposición del programa. Ello, además, colaborará a fortalecer las organizaciones y su capacidad de acción colectiva.

El plan debe contener criterios de evaluación e indicadores, tanto de proceso (particularmente cumplimiento de acciones conjuntas de los sectores) como de resultado. La municipalidad provincial destacaría a un coordinador provincial a cargo de monitorear el avance de la política articulada. Este reportaría al gobernador y al director ejecutivo nacional, de manera que las instancias mayores tomen decisiones que apoyen la ejecución de la política.

- vi. Los recursos existen. El diseño propuesto utiliza los presupuestos que existen ya en el Estado. En el presupuesto de 2019, por ejemplo, hemos identificado 18 categorías con incidencia directa en el desarrollo rural. Ellas totalizaron un presupuesto institucional modificado (PIM) de más de 19,000 millones de soles (se ejecutaron poco más de 9000 millones). Puestos al servicio de una estrategia de desarrollo rural intersectorial e intergubernamental, se esperarían impactos significativos y mayor ejecución (ver lista en Anexo 1).

Solo combinando los sectores, otorgando responsabilidades a los órganos descentralizados de gobierno y abriendo el espacio para que los propios beneficiarios intervengan en las decisiones, podrá llevarse adelante una política de desarrollo rural.

En términos de personal (que probablemente sea el que se integre a las nuevas direcciones del nuevo ministerio), se requiere un equipo coordinador central con una clara función de secretaría técnica, de seguimiento de acuerdos y de preparación de reportes sobre su eventual incumplimiento, así como de asistencia técnica a las regiones. Asimismo, es necesario un mínimo equipo de coordinación en cada una de las regiones, que refuer-



El ámbito de ejecución debe ser la provincia. Las provincias son el principal mercado de los productores agropecuarios.

En el presupuesto de 2019, se han identificado 18 categorías presupuestales con incidencia directa en el desarrollo rural. Ellas totalizaron un presupuesto institucional modificado (PIM) de más de 19,000 millones de soles (se ejecutaron poco más de 9000 millones de soles).

ce al Comité Regional de Desarrollo Rural con funciones de planeamiento y monitoreo. El personal a cargo de las acciones directas de desarrollo de capacidades o de dotación de infraestructura o servicios estaría contenido en los programas presupuestales.

- vii. Será importante que el equipo de coordinación a nivel nacional identifique un menú de intervenciones posibles. El preciso paquete de medidas dependería, en cada provincia, de las específicas características y carencias; lo que presentamos es un “menú” de intervenciones probables para el logro de objetivos específicos.²¹

Objetivo específico 1. Incrementar la dotación de activos familiares. Se lograría el objetivo a través de:

- a. La mejora de las capacidades técnicas de los pequeños agricultores familiares, que sería posible a través de acciones de:

- Asistencia técnica (AT) y capacitación para incrementar la productividad
- AT y servicios para introducir cambios en el portafolio de cultivos y crianzas
- AT, servicios y capacitación para el desarrollo de nuevos emprendimientos
- Capacitación para el uso de servicios financieros
- Capacitación en tecnologías que aseguren la sostenibilidad del recurso tierra
- Capacitación para mejorar sistemas de riego
- Capacitación en técnicas de producción para el ingreso a nichos de mercado (orgánicos, ecológicos, etc.)
- Capacitación para la utilización sostenible de recursos forestales
- Capacitación y asistencia para manejo de bofedales

- b. La mejora en la dotación de activos físicos y naturales. Se requiere:

- Equipamiento de sistemas de riego en parcela
- Programas de siembra y cosecha de agua
- Microrreservorios
- Ampliación de frontera por rehabilitación de andenes
- Protección de laderas (forestación, etc.)
- Introducción de fitotoldos, invernaderos
- Apoyo en la construcción de establos
- Módulos de crianza de animales menores

Objetivo específico 2. Incrementar la productividad (los factores de valorización) de los activos familiares. Se lograría el objetivo a través de:

- c. Mejora de la dotación de activos públicos, posible a través de acciones de:

- Incremento de cobertura y calidad de caminos vecinales, telefonía, conectividad por internet (red dorsal) y electrificación (en red o fuentes alternativas) en CP rurales
- Ampliación de la disponibilidad de agua de riego (reservorios y microrreservorios)
- Implementación de bañaderos y centros veterinarios
- Infraestructura para la comercialización

²¹ La mayor parte del modelo de objetivos y resultados que se presenta en esta sección fue elaborado por Escobal y Remy (2013), que contiene, además, la sustentación de la eficacia de las intervenciones en evaluaciones. Los lineamientos de política que se sustentaban no llegaron a convertirse en Resolución Ministerial porque se prefirió primero aprobar una política general de desarrollo e inclusión social, antes que uno de sus ejes. En octubre de 2019, el documento general de política seguía en discusión.

d. Mejora en el acceso a servicios económicos, que incluye acciones de:

- Asesoría para la conexión con mercados, empresas (cadenas productivas, contratos...)
- Servicios de información sobre precios adaptados a pequeños agricultores (un exitoso programa de información de precios a demanda a través de SMS se discontinuó)
- Servicios de certificación (semillas, plántones)
- Servicios de seguros agrarios
- Ampliación de cobertura de servicios financieros formales, incluyendo modalidades de crédito de cosecha a grupos solidarios con garantías cruzadas y prenda agrícola. Grupos organizados por técnicos o profesionales, que cobran dentro de los costos financiados la asesoría para formar los expedientes y su asistencia técnica, son metodologías que se desarrollaron en el Estado, que se han perdido (descapitalización) y que podrían recuperarse.
- Servicios de formalización de la propiedad

e. Mejora en la capacidad de acción colectiva, que incluye acciones de:

- Asesoría para la formalización de organizaciones empresariales, de usuarios, de productores
- Asesoría para la elaboración de planes de negocios y de gestión
- Incentivos monetarios para la acción colectiva (concursos de iniciativas empresariales, fondos)

Objetivo específico 3. Incrementar la dotación y calidad de servicios básicos y sociales en los centros poblados rurales. Se lograría el objetivo a través de:

f. Diseño e implementación de una estrategia de educación secundaria rural de calidad. Dependiendo de las zonas:

- Servicios municipales de transporte escolar
- Programas de educación en alternancia
- Internados rurales

g. Ampliación del Programa Nacional de Saneamiento Rural. Se deben incluir medidas de mejora y control de la calidad del agua.

viii. El subgabinete a nivel nacional, preferiblemente a propuesta de los gobiernos regionales, propondría a futuro qué nuevos programas presupuestales se requieren. En el corto plazo, se trata de utilizar los que ya están desarrollados. Para ello, será importante tener una alianza con el Ministerio de Economía y Finanzas para facilitar la ejecución y más adelante el diseño de los programas presupuestales. Igualmente, una alianza con la Presidencia del Consejo de Ministros (Secretaría de Descentralización) puede colaborar con la evaluación y la propuesta de nuevos diseños de las operaciones descentralizadas.

ix. En el muy corto plazo, es fundamental que el Ministerio de Agricultura y Riego de hoy defina con más claridad la manera de operar del FAE-Agro y de Agrobanco, para introducir productos financieros adaptados a los pequeños productores de manera que se sostenga la próxima campaña agrícola. Grupos solidarios con prenda agrícola, organizados por técnicos o profesionales o *yachachiks* pueden consolidarse y empezar a hacer historia crediticia nueva y permitir una nueva campaña agrícola.

Hoja de ruta

A continuación, se presentan las principales medidas sugeridas a implementarse para los primeros 100 días, un año y cinco años.

Los primeros 100 días deberán permitir implementar un diseño institucional, de gobernanza intersectorial e intergubernamental, para una política de desarrollo de territorios rurales y seguridad alimentaria. En ese periodo, puede contarse ya con un equipo básico de secretaría ejecutiva empezando sus funciones. Debe estar también convocado por Decreto Supremo el organismo de sociedad civil a cargo del acompañamiento de la política.

Al primer año, se debe contar con una alianza con un conjunto de gobiernos regionales, y deben estar realizadas las caracterizaciones o diagnósticos de las provincias donde se aplicará la política y los planes operativos para la implementación articulada de las categorías presupuestales con incidencia en desarrollo rural. Un conjunto de indicadores, un semáforo de alerta sobre cumplimiento de compromisos sectoriales y regionales estarán preparados. Los gobiernos regionales habrán realizado acciones de fortalecimiento de sus agencias agrarias, muchas de ellas operadoras de las categorías presupuestales. También se habrá avanzado en la ampliación del presupuesto 2022 de categorías presupuestales más directamente vinculadas a la estrategia, particularmente las categorías 0042, 0089, 0118 y 0121.

Al quinto año, al cierre del próximo gobierno, la política estará implementada en al menos 20 gobiernos regionales (será una manera habitual de operar los programas presupuestales con incidencia en el desarrollo sostenible de los territorios rurales). Se dispondrá además de una evaluación de resultados, de manera que se identifiquen correctivos a ser implementados en el próximo gobierno.

Anexo

Categorías presupuestales con incidencia directa en desarrollo rural
(año de ejecución: 2019; incluye actividades y proyectos)

Categoría presupuestal	PIA	PIM	Devengado	Avance %
0039: Mejora de la sanidad animal	98,644,086	135,261,737	106,671,688	78.9
0040: Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	185,051,726	199,797,668	163,415,915	81.8
0041: Mejora de la inocuidad agroalimentaria	43,398,826	84,039,030	55,672,862	66.2
0042: Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1,708,651,903	2,467,186,409	1,453,749,380	58.9
0046: Acceso y uso de la electrificación rural	441,447,797	533,692,144	408,746,610	76.6
0072: Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS)	120,460,900	224,692,742	181,260,961	80.7
0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural	2,141,250,409	3,899,952,858	2,560,216,751	65.6
0089: Reducción de la degradación de los suelos agrarios	11,830,984	17,392,721	12,721,947	73.1
0111: Apoyo al hábitat rural	5,447,166	69,047,962	55,092,078	79.8
0115: Programa Nacional de Alimentación Escolar	1,603,442,480	1,574,942,649	1,531,552,720	97.2
0118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales-HAKU WIÑAY	236,617,991	241,537,107	240,813,031	99.7
0121: Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	506,466,994	588,335,694	515,285,574	87.6
0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre	111,307,527	171,248,241	154,364,668	90.1
0144: Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos	267,530,609	317,695,240	280,906,766	88.4
SUBTOTAL	7,481,549,398	10,524,822,202	7,720,470,951	73.1
Grupos funcionales de categoría presupuestal 0138: reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte				
0066: Vías vecinales	3,239,024,423	9,025,530,300	1,412,600,064	15.7
0067: Caminos de herradura	39,198,831	25,251,642	10,034,133	39.7
Funciones de categoría presupuestal 0137: desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica				
10: Agropecuaria	133,197	167,863	144,611	86.1
17: Ambiental	5,047,508	7,268,204	5,676,911	78.1
TOTAL	10,764,953,357	19,583,040,211	9,245,235,275	46.0

Fuente: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2019&ap=ActProy> (Revisado el 15/10/2020). Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Eguren, L. (2018). Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana. En L. Eguren *et al.*, *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. CEPES.
- Escobal, J. (2016). Trampas territoriales de pobreza y desigualdad en el Perú. En A. Bebbington, *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social. Los casos de Chile, México y Perú*. RIMISP.
- Escobal, J. y Armas, C. (2015a). El uso de encuestas y censos agropecuarios para desarrollar una tipología de la pequeña y mediana agricultura familiar en el Perú. En J. Escobal *et al.*, *Agricultura peruana. Nuevas miradas del el Censo Agropecuario*. GRADE.
- Escobal, J. y Armas, C. (2015b). *Estructura agraria y dinámica de la pobreza rural en el Perú*. GRADE.
- Escobal, J. y Remy, M. (2013). *Informe final de consultoría para la elaboración de los lineamientos de articulación intersectorial e intergubernamental de las políticas sociales relacionadas con el eje estratégico de inclusión económica*. BID y MIDIS.
- Escobal, J. y Torero, M. (2004). *Análisis de los servicios de infraestructura rural y las condiciones de vida en las zonas rurales de Perú*. GRADE.
- Fort, R. y Paredes, H. (2014). *Impacto de la inversión pública rural en el desarrollo de las regiones y niveles de bienestar de la población 2002-2012*. CIES.
- Fort, R., Remy, M. y Paredes, H. (2015). *¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural? Aportes al debate y propuesta de implementación*. GRADE.
- INEI (1994). *III Censo Nacional Agropecuario*.
- INEI (2012). *IV Censo Nacional Agropecuario*.
- INEI (2019). *Informe sobre la pobreza*.
- Maletta, H. (2017). La pequeña agricultura familiar en el Perú. Una tipología microrregionalizada. En *El Censo Nacional Agropecuario 2012: Investigaciones para la toma de decisiones en políticas públicas*. FAO.
- Trivelli, C., y Berdegué, J. (2019). *Transformación rural. Pensando el futuro de América Latina y el Caribe* (Serie 2030-Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe). FAO.
- Trivelli, C., y Urrutia, C. (2018). Crecimiento y reducción de la pobreza. En U. Aldana, *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*. IEP.
- Velasco, J., Cabello, R. y Casali, P. (2015). *Los trabajadores agrarios y la seguridad social en salud del Perú*. OIT.

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org