

DESARROLLO RURAL CON QUIÉN Y PARA QUIÉN

Carolina Trivelli

Si en algo hemos avanzado poco en los años de crecimiento económico ha sido en reducir la pobreza rural y en generar intervenciones que promuevan de manera efectiva el desarrollo rural. De acuerdo con la ENAHO, la pobreza rural ha disminuido en los últimos años, pero sigue siendo extremadamente alta, sobre todo en la sierra. Si en el Perú el 35% de la población sigue siendo pobre, en el medio rural el 60% y en la sierra prácticamente 7 de cada 10 peruanos están en situación de pobreza.¹ Como señala Escobal (2009), esto se explica sobre todo por la baja elasticidad crecimiento-pobreza de esta región, es decir, a mayor crecimiento habrá reducción de la pobreza, pero en una proporción mucho menor.

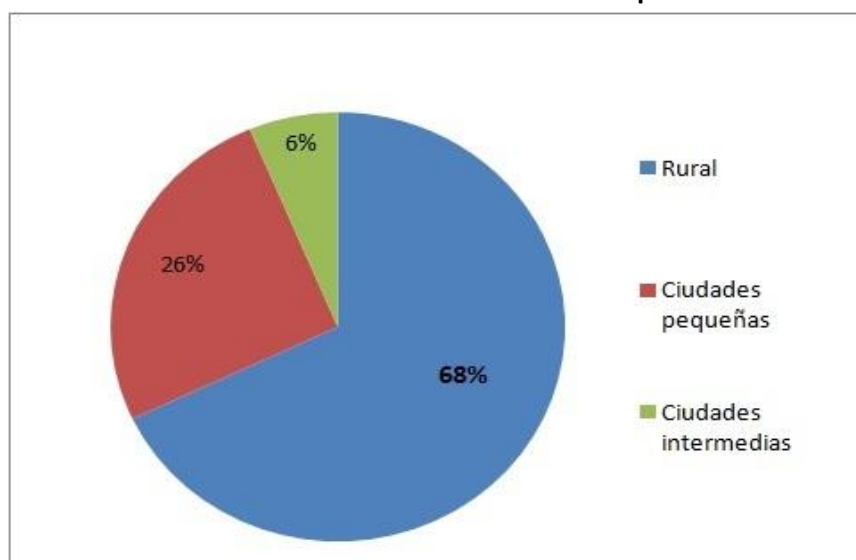
Como la pobreza rural, además de ser alta, se reduce a una tasa menor que en el medio urbano, la concentración de personas en condición de pobreza en las zonas rurales, y en la sierra en particular, crece. Hoy, cerca del 45% de los pobres viven en la sierra rural y más del 70% de los indigentes. Claramente, esta es una razón poderosa para centrar los esfuerzos de reducción de pobreza y de desarrollo en las zonas rurales en general y en la sierra en particular.

¿Qué ruralidad?

La pobreza efectivamente es mayor en el medio rural, pero esto no implica que los esfuerzos por superarla y su alta incidencia deban centrarse exclusivamente en lo rural. Lo rural en el Perú, definido para las estadísticas de pobreza (básicamente para calcularla a partir de las ENAHO), se refiere a personas que viven en centros poblados con 400 o menos viviendas contiguas. Es decir, hace alusión a lo rural disperso solamente. Todas las capitales de distrito, sin importar el número de habitantes, y los centros poblados con más de 401 viviendas son considerados urbanos.²

Si se considera a las ciudades pequeñas y las ciudades intermedias dentro de una nueva definición de lo rural, se puede observar que la población considerada como rural por las estadísticas oficiales constituiría solamente el 68% de la población de acuerdo con la nueva medida de ruralidad (ampliada).

Gráfico 1. Población en la ruralidad ampliada

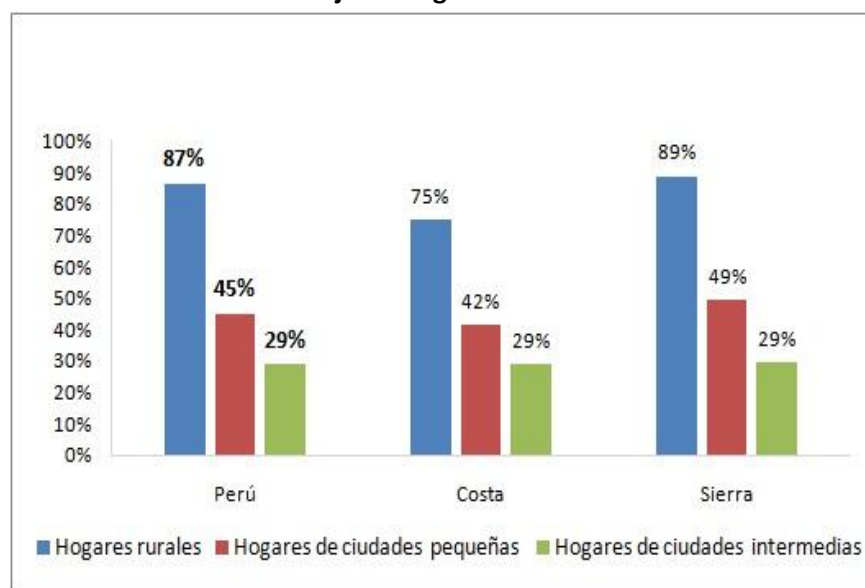


Fuente: ENAHO 2008, Elaboración propia

Al analizar con detenimiento las ocupaciones y las fuentes de empleo y generación de ingresos de las familias que viven en las zonas rurales (lo rural disperso) y en estos centros urbanos pequeños, digamos, de hasta 50 mil habitantes (ciudades pequeñas), encontramos fuertes vínculos y una gran importancia de “lo rural” en las fuentes de ingresos.

La ENAHO 2008 muestra que el 87% de los hogares rurales (lo rural disperso) del Perú llevan a cabo actividades rurales (el 75% de hogares rurales de la costa y el 89% de los de la sierra). En las ciudades pequeñas, el 45% de los hogares realiza actividades rurales, 42% en el caso de la costa y 49% en ciudades pequeñas de la sierra. Asimismo, en las ciudades intermedias (de entre 50 y 100 mil habitantes) el 29% de los hogares realiza actividades rurales (igual proporción en la costa y en la sierra).

Gráfico 2. Porcentaje de hogares con actividades rurales



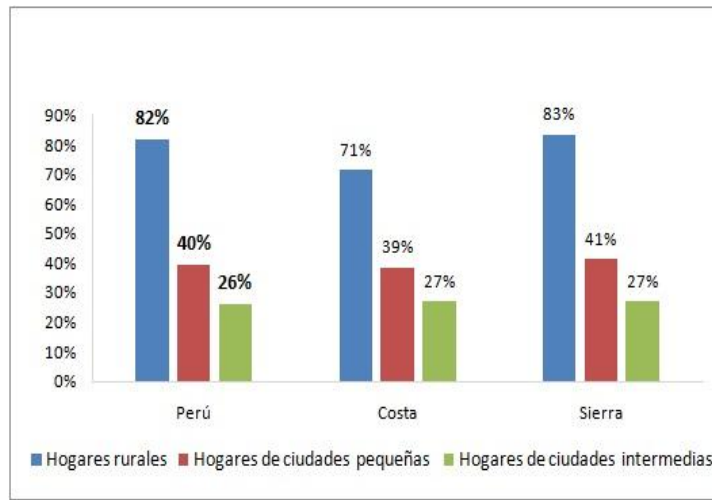
Fuente: ENAHO 2008. Elaboración propia

De esta manera, se puede afirmar que de los cerca de 15 millones³ que viven en centros poblados de menos de 100 mil habitantes, 72% tienen un vínculo estrecho con lo rural (se refiere a los hogares que realizan actividades rurales). Asimismo, la pobreza en esta ruralidad ampliada sigue siendo alta: el 52% son pobres y el 23% son pobres extremos.

Pero las relaciones de los pobladores urbanos con lo rural son importantes no solo por su frecuencia sino porque generan una parte importante de los ingresos de las familias que viven en dichas ciudades. Los hogares rurales (lo rural disperso) obtienen el 82% de su ingreso realizando actividades consideradas rurales;⁴ esto es explicado porque estos hogares realizan también actividades no rurales (es decir, diversifican actividades) con el fin de disminuir el riesgo (que implica la incertidumbre acerca de las fluctuaciones en el ingreso) inherente a las actividades rurales que realizan. Por su parte, el 40% del ingreso del total de hogares ubicados en ciudades pequeñas proviene de actividades rurales. En estas ciudades de menos de 50 mil habitantes, el 54% de los hogares posee ingresos derivados de actividades rurales, y para estos hogares rurales viviendo en ciudades pequeñas, el ingreso derivado de actividades rurales representa en promedio el 73% de su ingreso.

Incluso, si vamos a ciudades más grandes (ciudades intermedias), de entre 50 y 100 mil habitantes, vemos que el 37% de los hogares tienen una estrecha relación de empleo, ingresos y consumo con el medio rural (realizan actividades rurales). El 26% del ingreso total de los hogares en ciudades intermedias depende de actividades rurales, y en los hogares que realizan tales actividades, constituyen el 71% del ingreso total.

Gráfico 3. Porcentaje del ingreso proveniente de actividades rurales

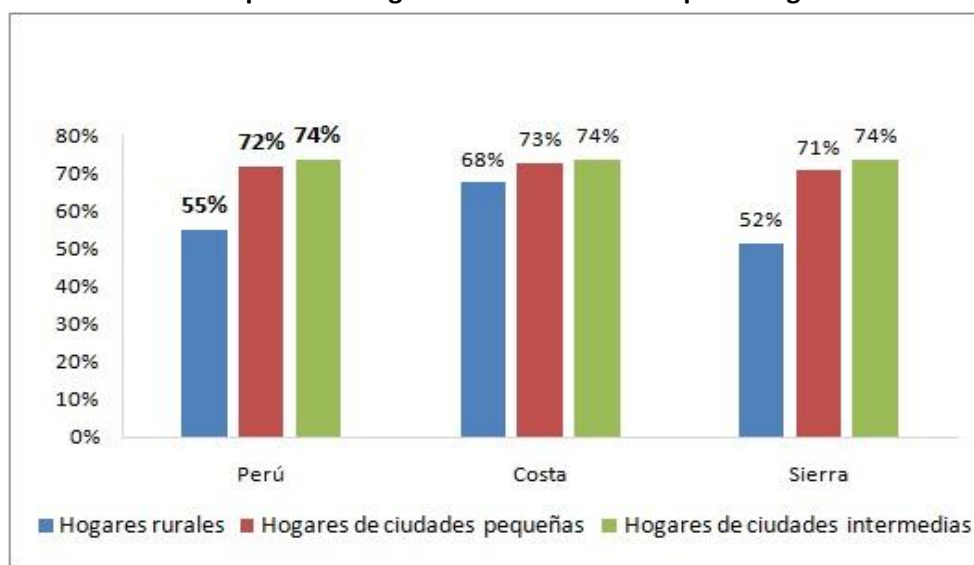


Fuente: ENAHO 2008. Elaboración propia

Es decir, una proporción importante de los hogares de ciudades de menos de 100 mil habitantes genera una parte mayoritaria de sus ingresos a través de actividades económicas que dependen del ámbito rural; actividades que van desde la típica producción agropecuaria independiente, la transformación de productos agropecuarios y la extracción de recursos naturales hasta el ser un asalariado en una empresa o actividad rural.

De otro lado, el gasto monetario como proporción del gasto total de las familias permite observar en qué medida estas se relacionan con los mercados. Como era de esperarse, los hogares rurales (lo rural disperso) realizan solo el 55% de su gasto en dinero; en el caso de los hogares rurales de la costa este porcentaje aumenta a 68%, pero disminuye a 52% en el caso de los de la sierra. El gasto monetario de los hogares de las ciudades pequeñas representa el 72% del gasto total (73% en los hogares de la costa y 71% en los de la sierra), mientras que en el caso de las ciudades intermedias alcanza el 74% (el mismo porcentaje se presenta en la costa y en la sierra). Si bien existen importantes diferencias en la proporción del gasto monetario de los hogares rurales y de los de ciudades pequeñas e intermedias, el gasto monetario no llega a ser el 75% del gasto total en ningún caso.

Gráfico 4. Proporción del gasto monetario con respecto al gasto total



Fuente: ENAHO 2008. Elaboración propia.

¿Desarrollo rural?

Entonces, para pensar en reducciones de pobreza y en procesos de desarrollo rural debemos entender esta ruralidad como un *continuum* entre los pobladores rurales dispersos y los pobladores rurales que viven en centros urbanos (en *ciudades rurales* como las denomina Remy).⁵ Y para ello debemos conocer y entender sus dinámicas y el tipo de relaciones que tienen entre ellos, y entre ellos y los centros urbanos en los que viven y con los que interactúan.

Esto implica repensar nuestras políticas rurales y verlas como un conjunto. Hay que concebirlas articuladas entre sí, con las políticas sociales y con las estrategias de los centros urbanos donde viven buena parte de los actores rurales. Esto implica dejar de pensar en lo rural como algo opuesto a lo urbano o como algo residual.

Desde el punto de vista social se ha avanzado mucho con el programa Juntos, focalizado exclusivamente en el medio rural, y sobre todo en la sierra (83% de los distritos donde interviene Juntos son rurales y la mayor parte de ellos se encuentra en la sierra), el cual ha logrado mejorar las condiciones de las familias más necesitadas ubicadas en los distritos más pobres. Complementariamente, la estrategia Crecer y su focalización en zonas de mayor incidencia y concentración de problemas de desnutrición infantil viene generando intervenciones para apoyar a los más pobres del ámbito rural, que a su vez ya se relacionan con otros programas sociales.⁶

Estos programas y acciones desde el sector público buscan romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y paliar la situación presente, mas no tienen el mandato, los recursos, ni el instrumental para promover desarrollo entre sus beneficiarios. Esto se debe no solo a que estos son quienes se encuentran en la parte más baja de la pirámide de ingresos, sino porque intervienen en la mitigación de la pobreza solo para la generación presente.

En el marco de Crecer se plantea que estos programas sociales —cuyo trabajo se centra en el eje 1 de Crecer— deben ser complementados con aquellos más orientados al desarrollo —eje 2 de Crecer: desarrollo productivo y generación de activos—, pero hasta el momento se han observado pocos resultados de los programas que supuestamente están articulados a la implementación de este último eje.

Si bien hay acciones interesantes, todavía la coordinación entre los ejes sectorial/productivo/eje 2 de Crecer, y entre estos y la acción en los territorios (con municipios y empresas privadas) es bastante limitada, incluso entre estos programas y los programas sociales coordinados en el eje 1 de Crecer.

Dos hechos deberían ser prometedores: la creación del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AgroRural) y el reconocimiento de que en materia de desarrollo rural varios proyectos del sector público son emblemáticos y generadores de nuevas herramientas y formas de hacer.⁷

Sin embargo, AgroRural aún no logra tener la fuerza y el peso suficientes para lograr una real coordinación y articulación, incluso dentro del propio sector agricultura, ni tampoco los recursos monetarios necesarios. Esta parece ser más bien una situación recurrente, pues las iniciativas más atractivas y con mayor reconocimiento en materia de desarrollo rural enfrentan serias limitaciones para continuar con sus actividades (por ejemplo, los casos de Marenass y el Proyecto Corredor Puno-Cusco).

¿Qué hacer?

Para comenzar, debemos enfrentar la enorme tarea de lograr un nuevo consenso sobre qué es rural en el Perú; solo así lograremos mejores instituciones y políticas para asumir el desafío del desarrollo de las zonas así concebidas. Lo rural es más, mucho más, que lo que el INEI considera como tal. Las acciones al respecto deben incluir, en primer lugar, el diseño de intervenciones que entiendan y aprovechen las relaciones urbano-rurales, lo cual implica un trabajo conjunto entre alcaldes, pobladores y trabajadores de las *ciudades rurales*.

En segundo lugar, se deben potenciar los programas que funcionan y lo hacen bien. Sin embargo, para ello es necesario evaluar los programas y aprender de sus aciertos y errores, en lugar de seguir reproduciendo modelos que, se sabe, funcionan mal; o, lo que es peor aún, dejar de hacer los programas que sabemos funcionan bien (o minimizar sus acciones recortándoles los recursos).

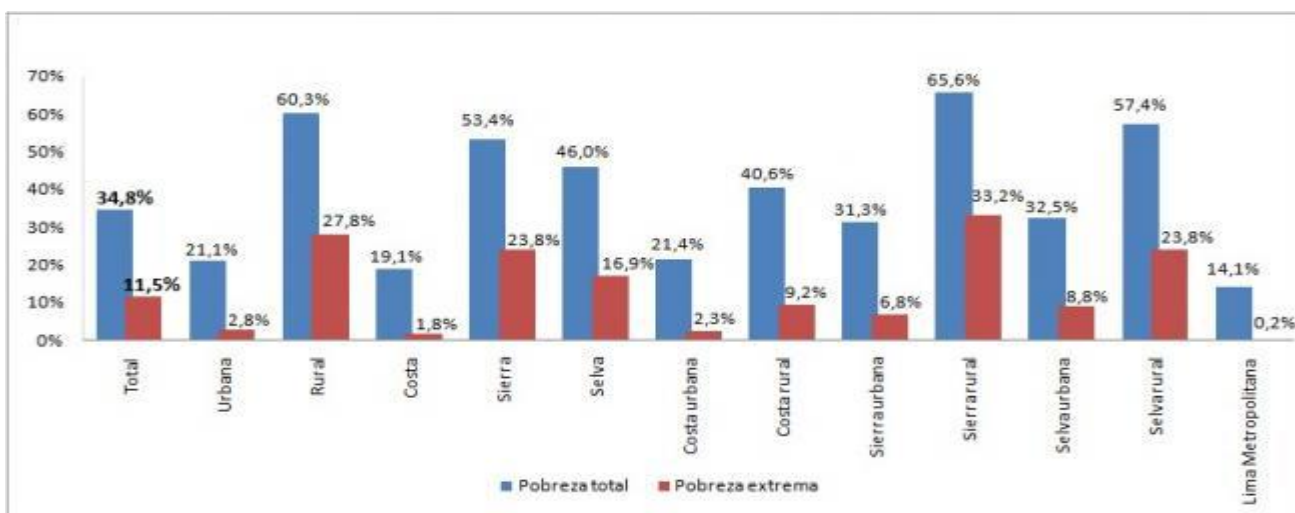
Adicionalmente, se requiere coordinación entre los diversos programas, sobre todo entre aquellos llevados a cabo por el Estado; en este sentido, se vuelve imperante potenciar el rol de AgroRural, pero también el de Crecer.

De esta manera, el esfuerzo debe partir por entender lo que la gente rural viene haciendo, cómo lo viene realizando, en lugar de generar recetas ganadoras desde fuera de lo rural (en su versión amplia), poniendo más bien al servicio de este medio y de su gente lo que el sector público puede hacer. Solo así aumentaremos el ritmo de reducción de la pobreza en estos lugares, solo así necesitaremos menos programas sociales y tendremos más y mejores ciudadanos.

Pobreza cae levemente en 2009, pero pobreza rural sube

El 18 de mayo de 2010, el INEI hizo el anuncio oficial de las mediciones de pobreza para 2009 (sobre la base de la ENAHO para dicho año). Como se detalla en el *Informe técnico: Evolución de la pobreza 2009* (INEI, mayo de 2010), la pobreza a nivel nacional se redujo en 1,4 puntos porcentuales, situando la incidencia de la pobreza a nivel nacional en 34,8%. Es decir, de cada 100 peruanos 35 son pobres. La pobreza extrema cayó ligeramente también, situándose en 11,5%. Tanto en la pobreza total como en la extrema se observa una reducción importante de la brecha de pobreza, es decir, los que se mantienen en condición de pobreza están más cerca de la línea de pobreza (es decir, más próximos a la salida de la pobreza). Estos resultados, si bien muestran una tendencia más lenta de reducción de pobreza respecto a años anteriores, son relevantes, dado que la economía peruana sufrió los estragos de la crisis y creció apenas 1% en 2009.

Gráfico 5. Incidencia de la pobreza 2009

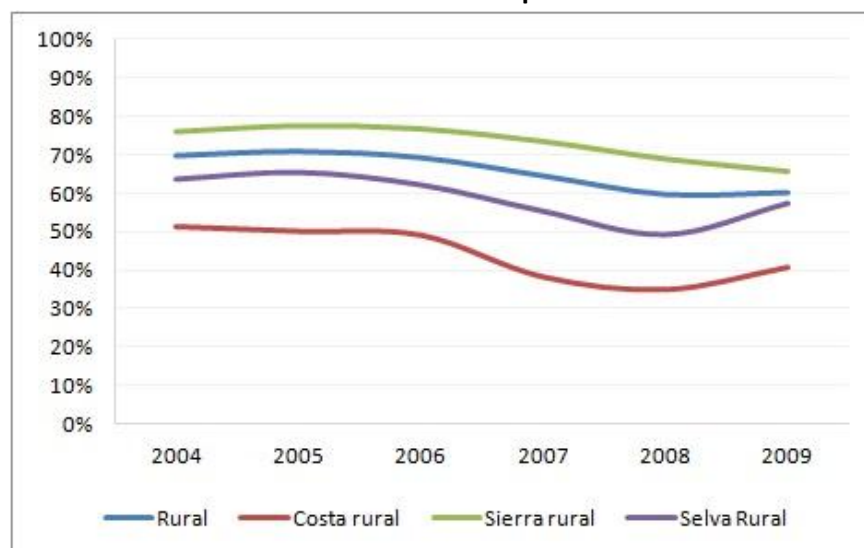


Fuente: INEI. Informe técnico: Evolución de la pobreza 2009

Elaboración propia

El grueso de la caída en pobreza se ha registrado en Lima (desciende en 3,6 puntos porcentuales), seguida por la sierra rural, donde la pobreza se reduce en 3,2 puntos. En el caso de Lima, esto implica que cerca del 15% es pobre, mientras que en la sierra rural, luego de la reducción en pobreza, aún más del 65% es pobre. En la costa rural y en la selva en general la pobreza se incrementa.

Gráfico 6. Incidencia de la pobreza rural



Fuente: INEI. Informe técnico: Evolución de la pobreza 2009
Elaboración propia

Para el medio rural estos resultados son poco alentadores. La pobreza rural creció en 2009 en medio punto porcentual, pasando de 59,8% en 2008 a 60,3% en 2009. Si ya era alta ahora se mantiene alta; los niveles son intolerables. La selva rural, que había experimentado reducciones importantes en la pobreza en los años anteriores, ha revertido buena parte de lo ganado en los últimos años. En el mismo sentido, en la costa rural, donde la pobreza venía cayendo desde 2004, en 2009 esta se incrementó en casi 6 puntos porcentuales, probablemente por la caída en varios de los productos de agroexportación.

Estos resultados nos vuelven a mostrar que la pobreza rural en el Perú no solo se mantiene en niveles extremadamente altos, sino que es muy sensible a cambios en el entorno. La tendencia hacia una reducción de la pobreza rural, aunque sea lenta, no está ganada; todavía requerimos de un conjunto de políticas públicas sectoriales, sociales y territoriales para enfrentarla.

¹ Sobre la base de los resultados de la Encuesta nacional de hogares (ENAHO) 2009 anunciados por el INEI el 18 de mayo de 2010.

² Aquí se consideran ciudades pequeñas a aquellas que corresponden a aglomeraciones de 401 a 10.000 viviendas (o hasta con 50 mil habitantes) y ciudades intermedias a aquellas que correspondan aglomeraciones de 10.001 a 20.000 viviendas (o 50 y 100 mil habitantes).

³ No obstante, se considera que este dato del INEI está inflado.

⁴ Agricultura, ganadería, actividades forestales, transformación de productos agropecuarios, etcétera.

⁵ Ver Remy 2009.

⁶ Juntos, programas alimentarios, entre otros. Ver detalle en Trivelli y Díaz 2010.

Referencias bibliográficas

Escobal, J., C. Trivelli y B. Revesz. *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: IEP, GRADE, CIPCA, 2009. Disponible en: <<http://www.iep.org.pe/textos/DDT/desruralsierra.pdf>>.

Remy, M. I. "Las urbes, las ciudades y la población rural". En *Revista Argumentos*, año 3, n° 2, mayo 2009. Disponible en: <http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=164 ISSN 2076-7722>.

Trivelli, C. y R. Díaz. *La pobreza rural y el Programa Juntos*. Lima: IEP, 2010 (ms).

Fuente: Trivelli, Carolina. "Desarrollo rural con quién y para quién". En *Revista Argumentos*, año 4, n° 2, mayo 2010. Disponible en http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=955 ISSN 2076-7722