

¿Cómo aprovechar los vínculos entre la economía rural y urbana para el desarrollo RURAL SOSTENIBLE EN EL PERÚ?***

IVÁN COSAVALENTE*

Los vínculos entre los ámbitos rural y urbano son relevantes para el desarrollo del área rural. En dicho sentido, este artículo describe las oportunidades que generan las diversas complementariedades entre los dos ámbitos y presenta algunas opciones de política que podrían coadyuvar a potenciar sus beneficios para un desarrollo rural sostenible e inclusivo.



* Supervisor Líder, Departamento de Políticas Estructurales del BCRP

ivan.cosavalente@bcrp.gob.pe

** El autor agradece el aporte de Renato Velazco para la revisión de estudios.

Los ámbitos rural y urbano no están aislados. Las interacciones rural-urbanas son formadas mayoritariamente por la proximidad física y suelen superar los límites político-administrativos. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico-OCDE (2013) refiere que las interrelaciones se pueden clasificar en cinco categorías: vínculos demográficos (incluye patrones de migración y movimiento de trabajadores), transacciones económicas y actividades de innovación (relaciones intersectoriales como el mercado de proveedores en áreas urbanas para industrias basadas en recursos como la agricultura, actividades de investigación entre firmas con colaboración de centros urbanos de investigación, etc.), entrega de servicios públicos (transporte, servicios de educación, salud, gestión de residuos sólidos, etc.), intercambio de bienes ambientales (servicios ecosistémicos,¹ energía renovable, calidad ambiental, etc.), e interacciones de gobernanza multinivel (Gráfico 1).

URBANIZACIÓN Y PRODUCTIVIDAD

El Perú ha experimentado un proceso de urbanización en las últimas décadas, producto principalmente de la migración de la población rural hacia los grandes centros urbanos, principalmente de la costa. Así, la población urbana pasó de representar el 47,4 por ciento en 1961 a ser el 82,4 por ciento en 2017, y se estima que en 2022 su participación sería de 82 por ciento, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2022). Sin embargo, a nivel subnacional, algunos departamentos presentan aún altos

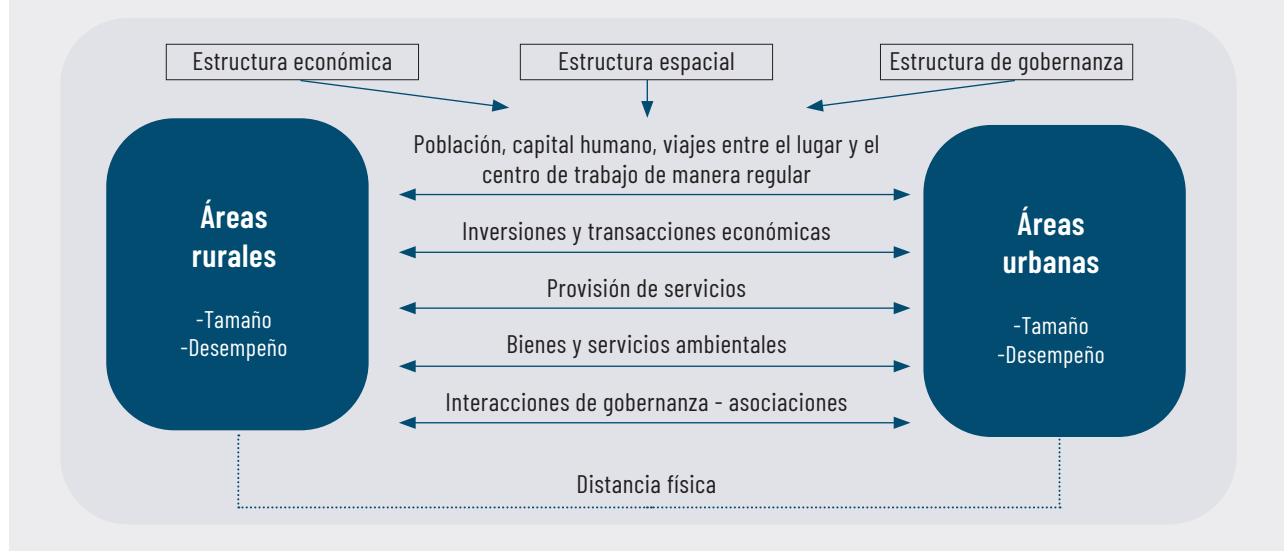


Las interacciones rural-urbanas son formadas mayoritariamente por la proximidad física y suelen superar los límites político-administrativos.



niveles de población rural,² en la cual prevalece una fuerza laboral en el sector informal y que tiene como principal medio de subsistencia a la agricultura de baja productividad, orientada básicamente al mercado interno. Estos territorios, a diferencia de los departamentos donde predomina la población que reside en

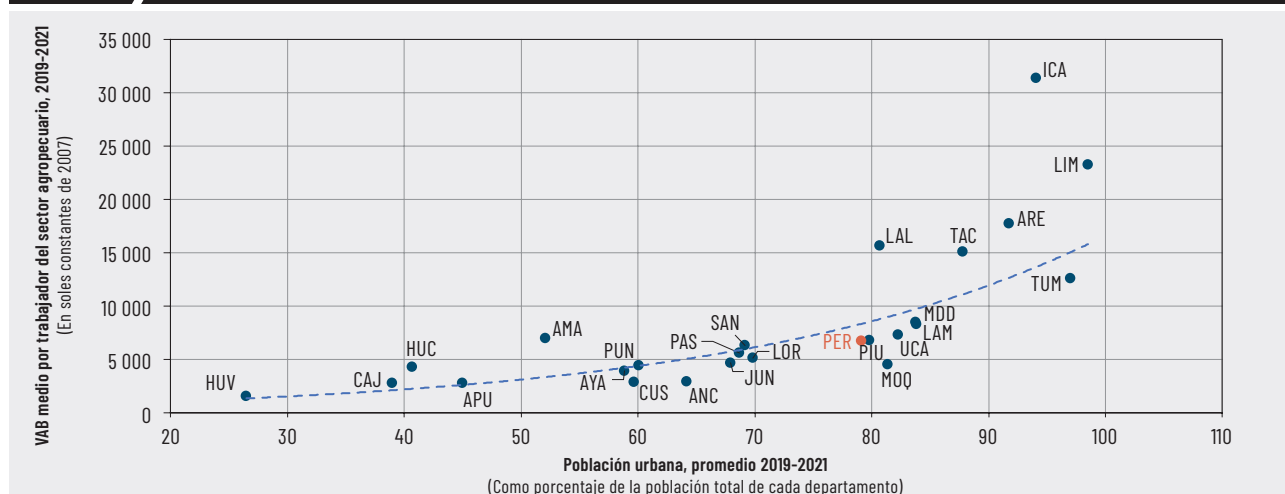
GRÁFICO 1 ■ Vínculos rural-urbanos



FUENTE: OCDE (2013).

1 Comprende calidad del aire, recurso hídrico, biodiversidad, etc.
 2 Según el Censo de Población y Vivienda de 2017 (INEI, 2018), los departamentos con mayor tasa de ruralidad (superior a 40 por ciento) son Huancavelica (69,5 por ciento), Cajamarca (64,6 por ciento), Amazonas (58,5 por ciento), Apurímac (54,2 por ciento), Huánuco (47,9 por ciento), Puno (46,2 por ciento) y Ayacucho (41,9 por ciento). Asimismo, el 61,7 por ciento de la población rural se concentra en ocho departamentos: Cajamarca (866 mil), Puno (542 mil), Cusco (474 mil), Áncash (397 mil), Piura (385 mil), La Libertad (375 mil), Junín (361 mil) y Huánuco (346 mil).

GRÁFICO 2 ■ Perú: Producto medio por trabajador del sector agropecuario y urbanización



1/ YAB AGROPECUARIO/PEA OCUPADA AGROPECUARIA.
 FUENTE: INEI (S. F.).
 ELABORACIÓN: PROPIA.

el área urbana, carecen de infraestructura productiva adecuada y presentan menores indicadores educativos y sociales, que dificultan su inserción en cadenas globales de valor.

La principal actividad en el área rural es la agropecuaria³. Cuando esta se encuentra cerca de un área urbana, se generan economías de aglomeración, mejores redes de intercambio y de información, acceso a mercados, financiamiento, mejor capital humano, infraestructura, etc. Las ciudades, en particular las secundarias, influyen en la productividad, en la diversificación productiva y en los indicadores socioeconómicos de las áreas rurales, como lo muestran diversos estudios. Así, la diversificación de actividades económicas rurales, en particular no agrícolas, y la expansión de las ciudades secundarias reducen sustancialmente más la pobreza y producen patrones de crecimiento más inclusivos que la aglomeración en las megaciudades (Christiaensen & Todo, 2013). En India, la urbanización tiene un efecto reductor de la pobreza rural y se relaciona con una mayor demanda de productos agrícolas locales (Cali & Menon, 2013). En países de bajos ingresos pero ricos en recursos, la mejora de productividad, sobre todo en la agricultura, ayuda a reducir la pobreza (Christiaensen, Demery & Kuhl, 2010). Por su parte, Akkoyunlu (2015), con base en una revisión de la literatura, refiere que los pequeños centros urbanos

pueden contribuir al desarrollo regional y rural cumpliendo su papel como mercados para los productos agrícolas de las áreas rurales circundantes, consolidando actividades y empleo no agrícolas.

En el Perú existe una asociación positiva entre el producto medio por trabajador agropecuario (*proxy* de productividad) y las tasas de urbanización (Gráfico 2)⁴. Los departamentos con presencia de un sector agropecuario moderno asentado cerca a centros urbanos, en particular en la costa, y con dotación de infraestructura física, como Ica, Lima, Arequipa, Tarma, Tumbes y La Libertad, presentan mayor productividad.

LAS CIUDADES EN EL PERÚ

La distribución poblacional en el país es muy concentrada. Lima Metropolitana,⁵ con 11,1 millones de habitantes, representa el 33,2 y 40,5 por ciento de la población total y urbana del país en 2022, respectivamente. De otro lado, otras 24 ciudades con población superior a los 100 mil habitantes (Gráfico 3) albergan a solo 8,9 millones de habitantes, representando el 26,7 y 32,5 por ciento de la población total y urbana, respectivamente (INEI, 2022).

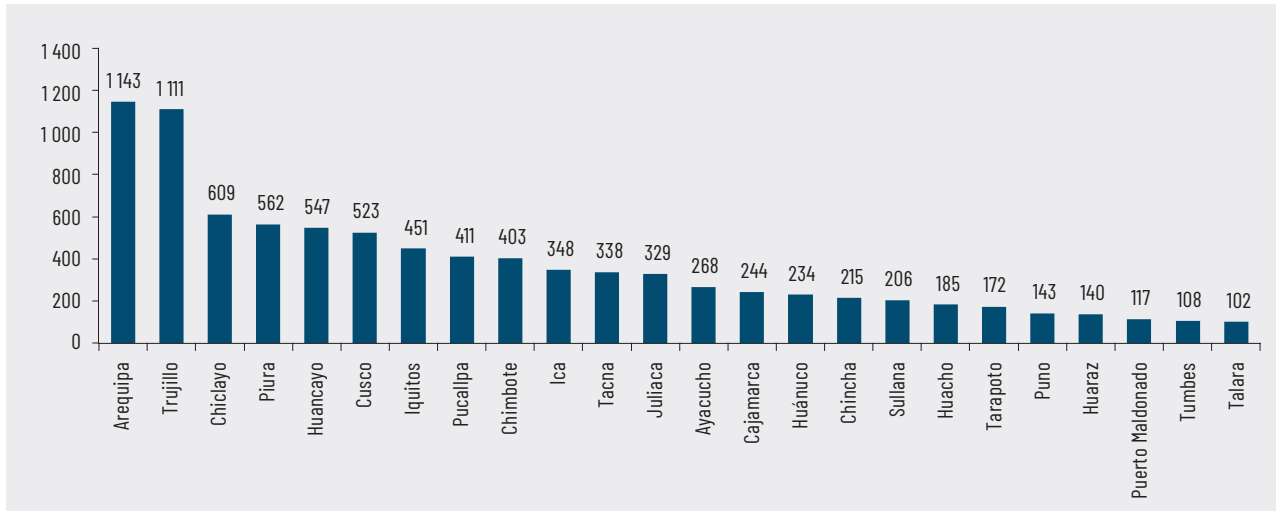
Arequipa y Trujillo son las ciudades más grandes del Perú después de Lima Metropolitana y cada una representa la décima parte de esta. De las 22 ciudades restantes, 17 son capitales departamentales, y de

3 En 2021, en el área rural representó el 75,7 por ciento de la población económicamente activa (PEA) (INEI-Enaho). Cabe precisar que la PEA ocupada en el sector agropecuario en Perú totalizó 4,7 millones de personas en 2021 (1,8 y 2,9 millones residían en las áreas urbana y rural, respectivamente), de la cual el 96 por ciento tenía un empleo informal (en el área urbana 92 por ciento y en la zona rural 99 por ciento).

4 Para el cálculo del producto medio por trabajador del sector agropecuario se divide el valor agregado bruto (VAB) sobre la población económicamente activa (PEA) ocupada del sector. Los datos del VAB son a precios constantes del año 2007 y su fuente es el INEI. Por su parte, la PEA ocupada tiene por fuente a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEI.

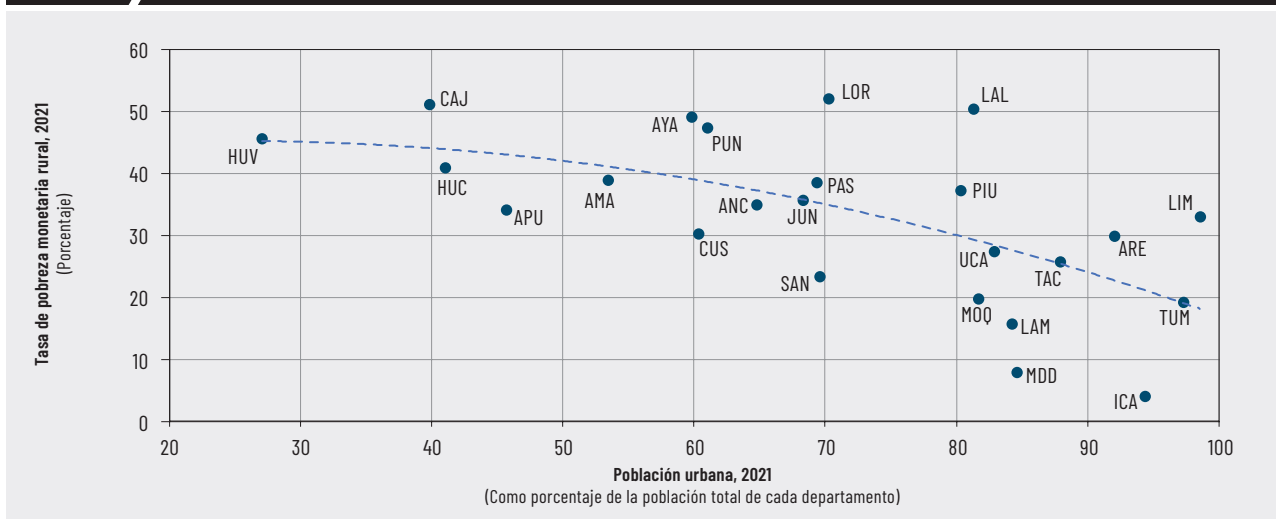
5 Incluye Callao. Según la clasificación en el Sistema de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP), establecida en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible (Decreto Supremo N.º 012-2022-Vivienda, del 05/10/2022), el continuo poblado urbano conformado por el área metropolitana de Lima y Callao es considerado como una metrópoli nacional al ser cabecera del sistema nacional y presentar un área de influencia de alcance nacional, que a su vez se encuentra relacionada con otras ciudades a escala mundial, además de caracterizarse por concentrar gran parte del movimiento financiero, comercial y administrativo del país.

GRÁFICO 3 ■ Perú: ciudades con población mayor a 100 mil habitantes (Excluye Lima y Callao; en miles de habitantes)



FUENTE: INEI (2022).

GRÁFICO 4 ■ Perú: tasa de urbanización y pobreza rural



FUENTE: ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES - INEI.

estas, 6 son consideradas metrópolis regionales⁶ y 11 ciudades mayores (población de 100 001 a 500 000 habitantes). Entre tanto, hay departamentos que tienen ciudades con una población importante en relación con las ciudades capitales, como Chimbote (Áncash), Juliaca (Puno), Chincha (Ica), Sullana y Talara (Piura), Huacho (Lima), y Tarapoto (San Martín). En algunos casos, estas superan en población a la ciudad capital de su región (Chimbote, Juliaca y Tarapoto).

En Perú también hay ciudades intermedias con poblaciones que superan los 50 mil habitantes, que forman parte de corredores económicos y sirven como

centro inmediato para la provisión de bienes y servicios a las zonas rurales que las circundan (por ejemplo, Jaén, Yurimaguas, el corredor Moyobamba-Rioja-Nueva Cajamarca, Majes, Abancay, Tingo María, Pisco, Cañete, Moquegua, Ilo, Chulucanas, Paita, los conglomerados Barranca-Pativilca-Paramonga-Supe y Huaral-Aucallama-Chancay, entre otros), y en algunos casos tienen influencia hacia zonas rurales remotas.

Cabe desatacar que el desarrollo rural está positivamente relacionado con la presencia de mayor población urbana. Así, en los departamentos con mayor urbanización (presencia de una gran ciudad y/o más

6 Definida en el SICCEP como "el continuo urbano que como cabecera del macrosistema mantiene vínculos con la Metrópoli Nacional (Lima y Callao) e incluye capitales departamentales. Además, puede ser producto de un proceso de conurbación de dos o más ciudades y centros poblados, trascendiendo límites políticos - administrativos (...) ejerce una fuerte influencia sobre ciudades y centros poblados con los que intercambia intensamente flujos de población, bienes y servicios".

provincias con predominancia urbana), la población rural tiene menores tasas de pobreza monetaria.

¿CÓMO APROVECHAR LOS VÍNCULOS RURAL-URBANOS PARA POTENCIAR EL DESARROLLO?

Algunas opciones de política que podrían dinamizar los beneficios de los vínculos rural-urbanos son las siguientes:

1. Precisar y comprender mejor las complementariedades entre las áreas rural y urbana, mediante estudios y proyectos piloto; esto favorecería el diseño de programas públicos en áreas rurales. Identificar y entender mejor los flujos de mano de obra rural-urbana podría coadyuvar a potenciar los programas gubernamentales (por ejemplo, el de empleabilidad en sinergia con el sector privado, con capacitaciones específicas según la demanda y/o desde una perspectiva de trayectoria laboral), así como la diversificación de las fuentes de empleo (por ejemplo, en polos de agroexportación).

Por ejemplo, Chacaltana (2016) encuentra que la agroexportación ha movilizó mano de obra de otras localidades, en particular de la sierra.⁷ Dicho sector se caracteriza por una alta intensidad de mano de obra joven (45 por ciento, frente a 30 por ciento en la agricultura). El autor sugiere fomentar una mayor calificación y complementar con formación para otros sectores para evitar sobreoferta en un solo sector, teniendo en cuenta la alta participación de mano de obra no calificada en agroexportación (80 por ciento).⁸

2. Potenciar la presencia de metrópolis regionales, ciudades mayores e intermedias⁹ de sierra y selva del país, mediante la planificación eficiente y sostenible del territorio. Ello representa una oportunidad, puesto que más del 70 por ciento de la población rural se concentra en estas regiones.¹⁰ Para ello, es útil la asistencia técnica a los gobiernos locales para la elaboración e implementación de instrumentos de gestión del territorio, como el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT),¹¹ el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) y el Plan de Desarrollo Rural (PDR), así como la elab-

oración o actualización de los sistemas de catastros municipales (Trohanis, 2017). Las ciudades intermedias representan una oportunidad para implementar pilotos de planeamiento territorial y desarrollo urbano.

3. Impulsar la provisión de una infraestructura mínima (básica y económica), vial y de telecomunicaciones. Esto es relevante por la importancia que tiene la infraestructura (transporte, energía, agua y saneamiento, irrigación y TIC) para el crecimiento agrícola, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible (López, Salazar & De Salvo, 2017). Además, la calidad de la conectividad del transporte es clave en la mejora de las condiciones de vida, así como para el logro de un desarrollo inclusivo (Iimi et al., 2016; Moszoro & Soto, 2022).

4. Fortalecer y modernizar los modelos de gestión de los mercados mayoristas de alimentos, en particular de Lima (Santa Anita, central mayorista de referencia) y regionales (referencias subnacionales). Este tipo de mercado cumple un rol fundamental en la seguridad alimentaria y nutricional, por lo que, de ser bien gestionado puede contribuir a ganancias de eficiencia logística y operativa del productor rural, y una provisión bajo estándares de calidad e inocuidad para los consumidores de las ciudades¹². Además, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y la Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento-FLAMA (2020) refieren que la información de precios en los mercados favorece la reducción de costos de transacción y asimetrías de información entre compradores y vendedores.

5. Coordinación y cooperación entre gobiernos subnacionales para la gestión territorial y de cuencas hidrográficas para una provisión sostenible de servicios ecosistémicos. Las zonas rurales son relevantes puesto que proveen de recursos naturales, productos básicos y diversos servicios ecosistémicos (de aprovisionamiento, de regulación, culturales y de soporte) a las ciudades.¹³ Por tanto, se requiere de una articulación que supere

7 El empleo en la agroexportación comprende tanto trabajo en campo como en planta (de lavado, cortado, empaçado, etc.). Hay evidencia de que existen procesos migratorios temporales durante la época de estiaje, principalmente de la sierra, hacia otras provincias de un mismo departamento y a otros departamentos del país para la búsqueda de empleo en empresas que operan en sectores no agrícolas (pesca, ramas manufactureras de textiles y plásticos, etc.), además de la agroindustria, como refieren Burneo y Trelles (2020) para el caso del Alto Piura (departamento de Piura).

8 Sugiere estrategias que promuevan elementos que impulsen las trayectorias de los jóvenes, tales como propiciar que la experiencia en el trabajo de la agroindustria permita visualizar alternativas de progreso personal y laboral; supervisar que las modalidades formativas en la agroexportación realmente formen y no solo sean un instrumento de contratación; impulsar una salida emprendedora, luego de experimentar un trabajo asalariado en el sector, entre otras.

9 Una ciudad mayor es aquella cuya población se sitúa entre 100 001 a 500 000 habitantes, mientras que una ciudad intermedia, entre 20 001 a 100 000 habitantes.

10 Los departamentos de la sierra sin zona costera y de la selva contribuyen con el 70,5 por ciento de la población rural, según cifras del Censo de Población y Vivienda de 2017.

11 Ver Decreto Supremo N.º 012-2022-Vivienda. A julio de 2021, según el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) solo el 44,4 por ciento de las municipalidades provinciales del país cuenta con sus respectivos PAT vigentes.

12 Si se considera a los mercados de abastos en general (mayoristas, minoristas y mixtos), el 95,9 por ciento no dispone de cámaras de frío, el 84,9 por ciento no tiene áreas de carga y descarga, el 80,5 por ciento no cuenta con centros de acopio para residuos sólidos, y el 59 por ciento no dispone de tanque o cisterna de agua (INEI-Censo Nacional de Mercados de Abastos de 2016).

13 Según la FAO, los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad. Por ejemplo, posibilitan la vida humana, al proporcionar cuatro tipos de servicios: de abastecimiento (suministro de alimentos nutritivos, agua limpia, fibras, madera, combustibles, etc.), de regulación (regulación de la calidad del aire, fertilidad de los suelos, control de las inundaciones y las enfermedades y la polinización), de apoyo (al proveer de espacios en los que viven las plantas y los animales) y culturales (al ofrecer beneficios recreativos, culturales y espirituales). Ver: <https://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/>

los límites político-administrativos en los gobiernos regionales y locales, la cual se podría materializar mediante intervenciones por mancomunidades regionales o locales para la promoción de corredores económicos y potenciación de las cuencas hidrográficas de manera sostenibles (el monto asignado para inversión de las mancomunidades regionales y locales representó el 0,2 y 0,1 por ciento, respectivamente, en el presupuesto institucional modificado de cada una en el año 2022).

COMENTARIOS FINALES

Los esfuerzos para mejorar la planificación y la intervención de las políticas públicas que se requieren para potenciar las interrelaciones rural-urbanas son importantes para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo. Las oportunidades que existen actualmente para el diseño e implementación de los instrumentos de gestión en ciudades intermedias son valiosas, por el impacto que tendrían en la calidad de vida de la población al consolidarse como ciudades alternativas a la capital o ciudad principal del departamento. Todo ello requiere de capacidades institucionales que se deben afianzar, así como de los recursos necesarios para lograrlo, por lo que urge su priorización en la agenda en todo nivel de gobierno.



Cabe destacar
que el desarrollo rural
**está positivamente
relacionado con la presencia
de mayor población
urbana.**



BIBLIOGRAFÍA

- Akkoyunlu, S. (2015). The potential of rural-urban linkages for sustainable development and trade. *International Journal of Sustainable Development & World Policy*, 4(2), 20-40. <https://archive.conscientiabeam.com/index.php/26/article/view/2044>
- Burneo, M. & Trelles, A. (2020). *Migración de retorno en el Alto Piura. En el contexto de la pandemia por la COVID-19*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) y University of St. Andrews. <http://www.cipca.pe/migracion-de-retorno-en-el-alto-piura-en-el-contexto-de-la-pandemia-por-la-covid-19/>
- Cali, M. & Menon, C. (2013). *Does Urbanization Affect Rural Poverty? Evidence from Indian Districts*. Policy Research Working Paper 6338. The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12162/wps6338.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chacaltana, J. (2016). *Jóvenes en la agroexportación peruana*. Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica (Copa) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/juventud-competitividad-y-apertura_0.pdf
- Christiansen, L. & Todo, Y. (2013). Poverty Reduction During the Rural - Urban Transformation-The Role of the Missing Middle. *World Development*, 63, 43-58. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X13002143?via%3Dihub>
- Christiansen, L., Demery, L. & Kuhl, J. (2010). The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction. An Empirical Perspective. *Journal of Development Economics*, 96(2), 239-254. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304387810001252?via%3Dihub>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). (5 de octubre de 2022). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible. [Decreto Supremo N.º 012-2022-VIVIENDA] Recuperado de: https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5nSjvgPx4pP8vLe0sfQ_ZM
- Imi, A., Ahmed, F., Anderson, E., Stone, A., Maiyo, L., Peralta-Ouirós, T. & Singh, K. (2016). *New Rural Access Index. Main Determinants and Correlation to Poverty*. Policy Research Working Paper 7876. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/821621478094511356/new-rural-access-index-main-determinants-and-correlation-to-poverty>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2022). *Perú: 50 años de cambios, desafíos y oportunidades poblacionales*. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3254297-peru-50-anos-de-cambios-desafios-y-oportunidades-poblacionales>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Perú: Perfil Sociodemográfico. Informe Nacional. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Censo Nacional de Mercados de Abastos de 2016. Resultados a Nivel Nacional* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1448/libro.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (s. f.). *Base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares años 2019, 2020 y 2021*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (s. f.). *Producto Bruto Interno por Departamentos 2007-2021*. <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (julio de 2021). *Estado de Planes de Acondicionamiento Rural*. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Recuperado de: <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/estado-de-planes-de-acondicionamiento-territorial>
- Moszoro, M. & Soto, M. (2022). *Road Quality and Mean Speed Score*. IMF Working Papers 2022/095. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/05/20/Road-Quality-and-Mean-Speed-Score-518200>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, p. 24. OECD Rural Policy Reviews. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships_9789264204812-en#page1
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y Federación Latinoamericana de Mercados de Abastecimiento (2020). *Una evaluación de los mercados mayoristas de alimentos en América Latina y el Caribe: el desafío de dar salida a la producción y alimentar a las ciudades*. <https://doi.org/10.4060/cb1130es>
- Trohanis, Z. (2017, 22 de junio). *¿Cuál es el primer paso para organizar las ciudades del Perú?* Banco Mundial Blogs. Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/es/latinoamerica/cu-l-es-el-primer-paso-para-organizar-las-ciudades-del>