

Desarrollo rural: Avances y desafíos

Huamanga, Agosto 2015

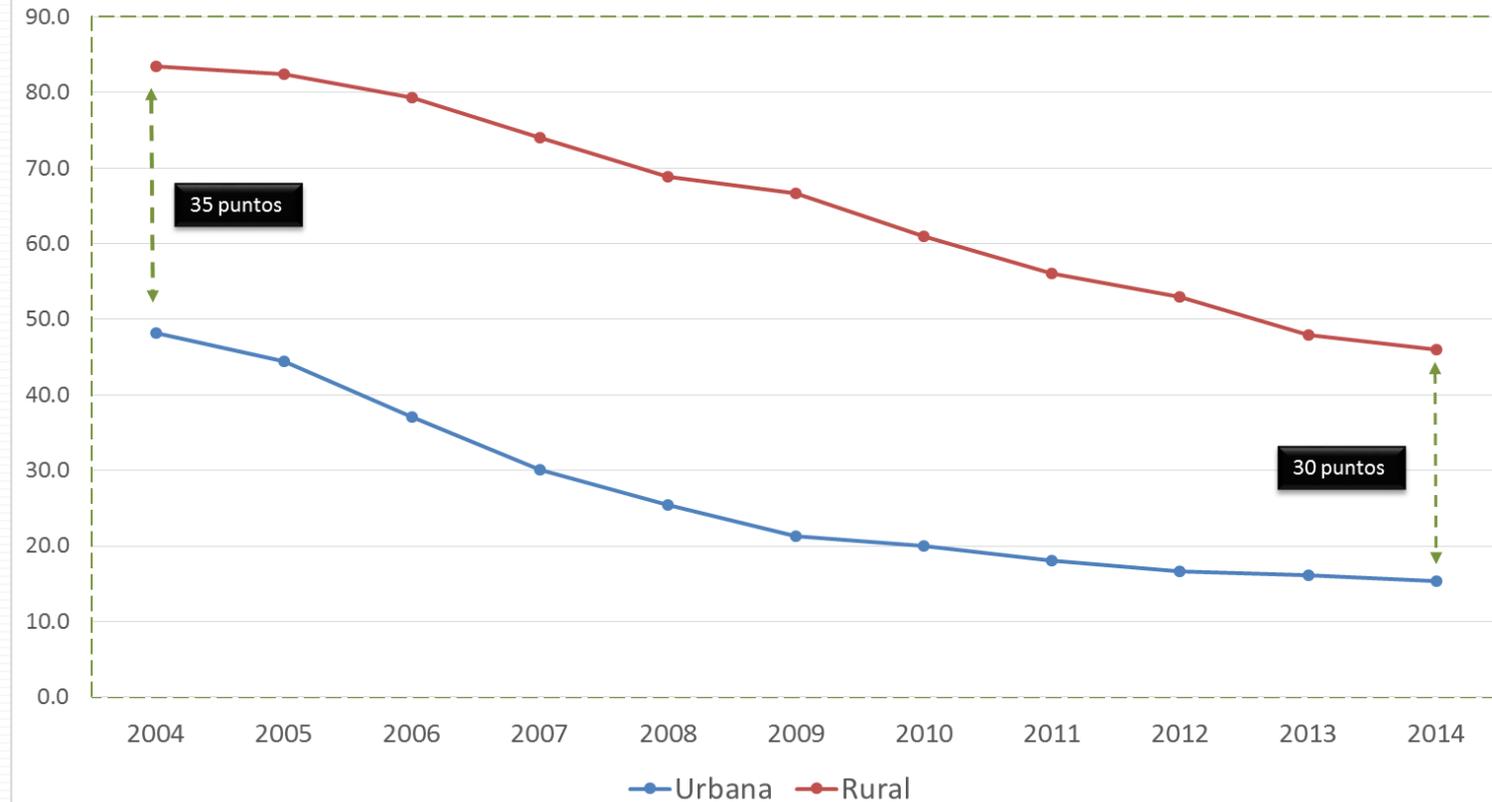
Javier Escobal



Esquema

- Diagnóstico del mundo Agrario y Rural en el Perú
 - Pobreza
 - Diversificación de Ingresos en el área rural
 - Importancia del autoconsumo y de la articulación a los mercados de productos agropecuarios
- Acceso a bienes y servicios públicos y la importancia de la complementariedad de intervenciones
- Una experiencia (parcial) de articulación de intervenciones: Haku Wiñay
- La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER)
Avances y retos

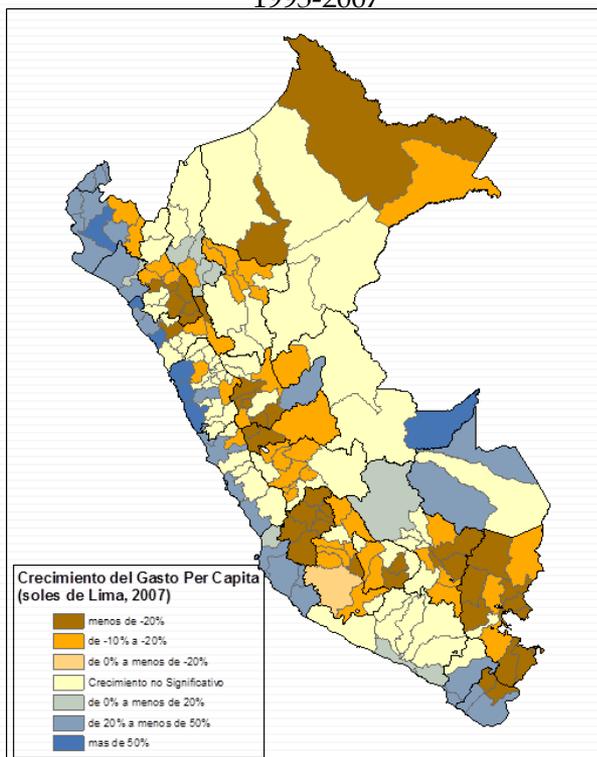
Evolución de la Pobreza Urbana y Rural 2004-2014



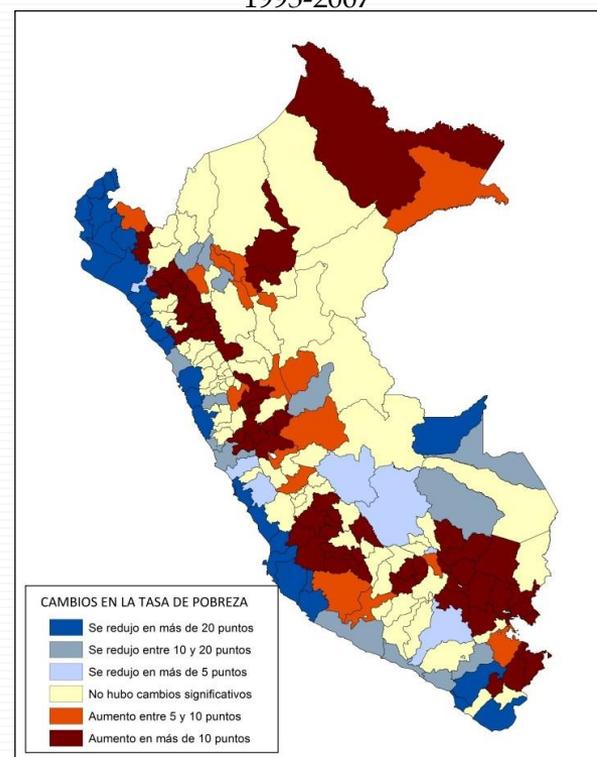
¿Porqué es importante una visión territorial?

- Hay amplia evidencia que indica que el sector rural peruano es muy heterogéneo y que su dinámica también ha sido bastante heterogénea:

Crecimiento del Gasto per Cápita Provincial
1993-2007



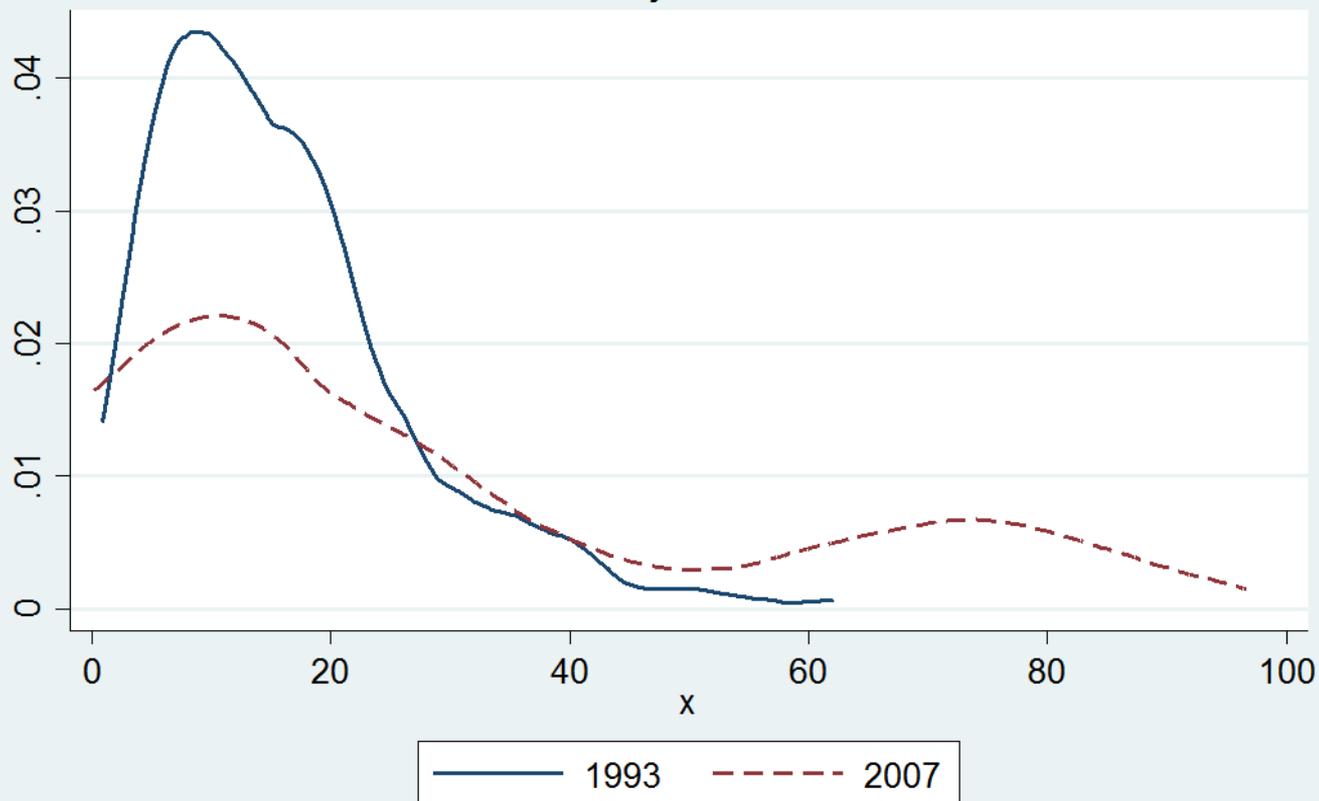
Cambios en las tasas de Pobreza Provincial
1993-2007



Probabilidad de dejar de ser Pobre: 1993-2007

Cambios en la distribución del IOH Provincial

Variable: dejar de ser Pobre



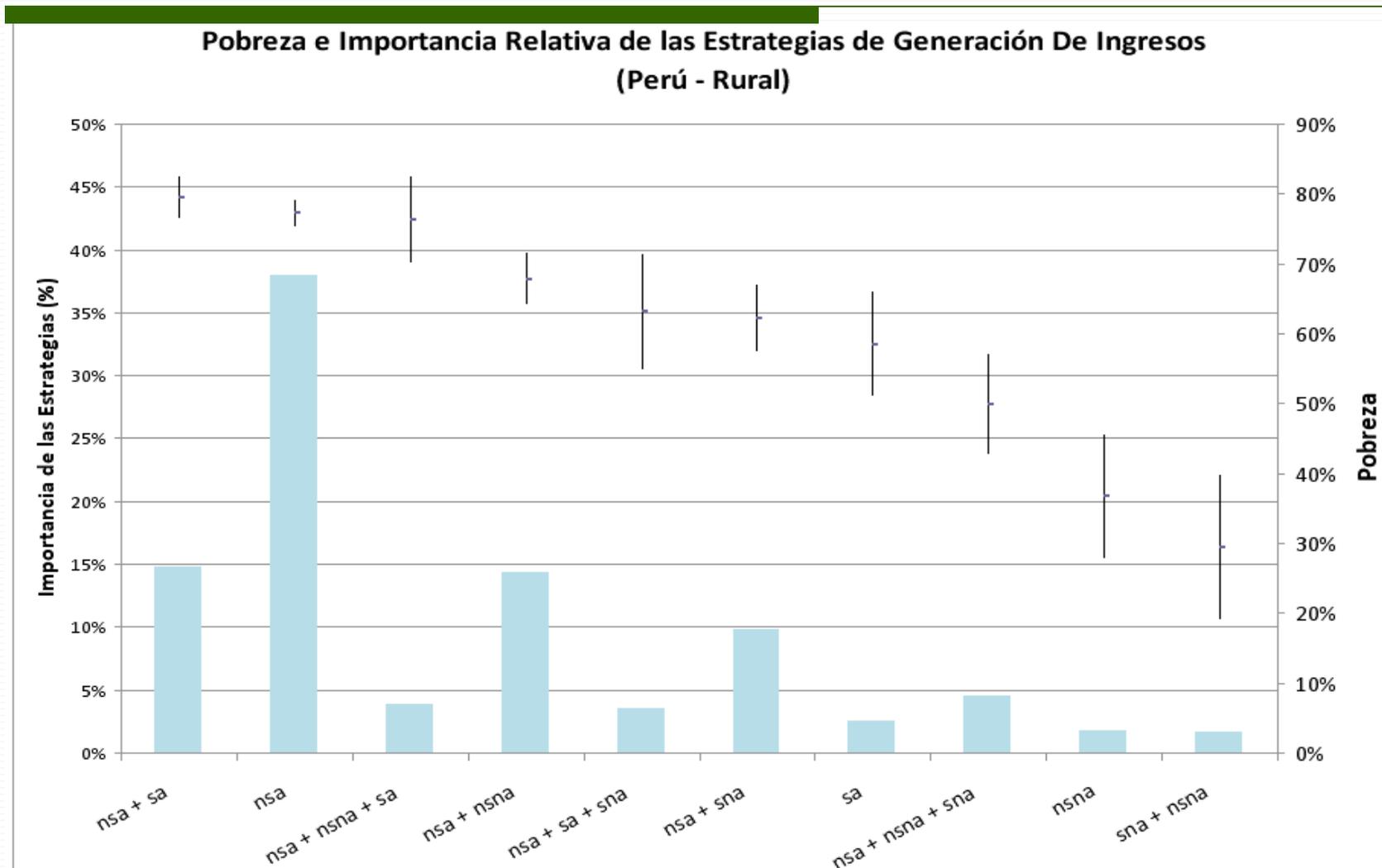
1993-2007:

Polarización
espacial

2007-2013:

La desigualdad
espacial
continúa siendo
alta y se ha
reducido sólo
marginalmente
con el
crecimiento

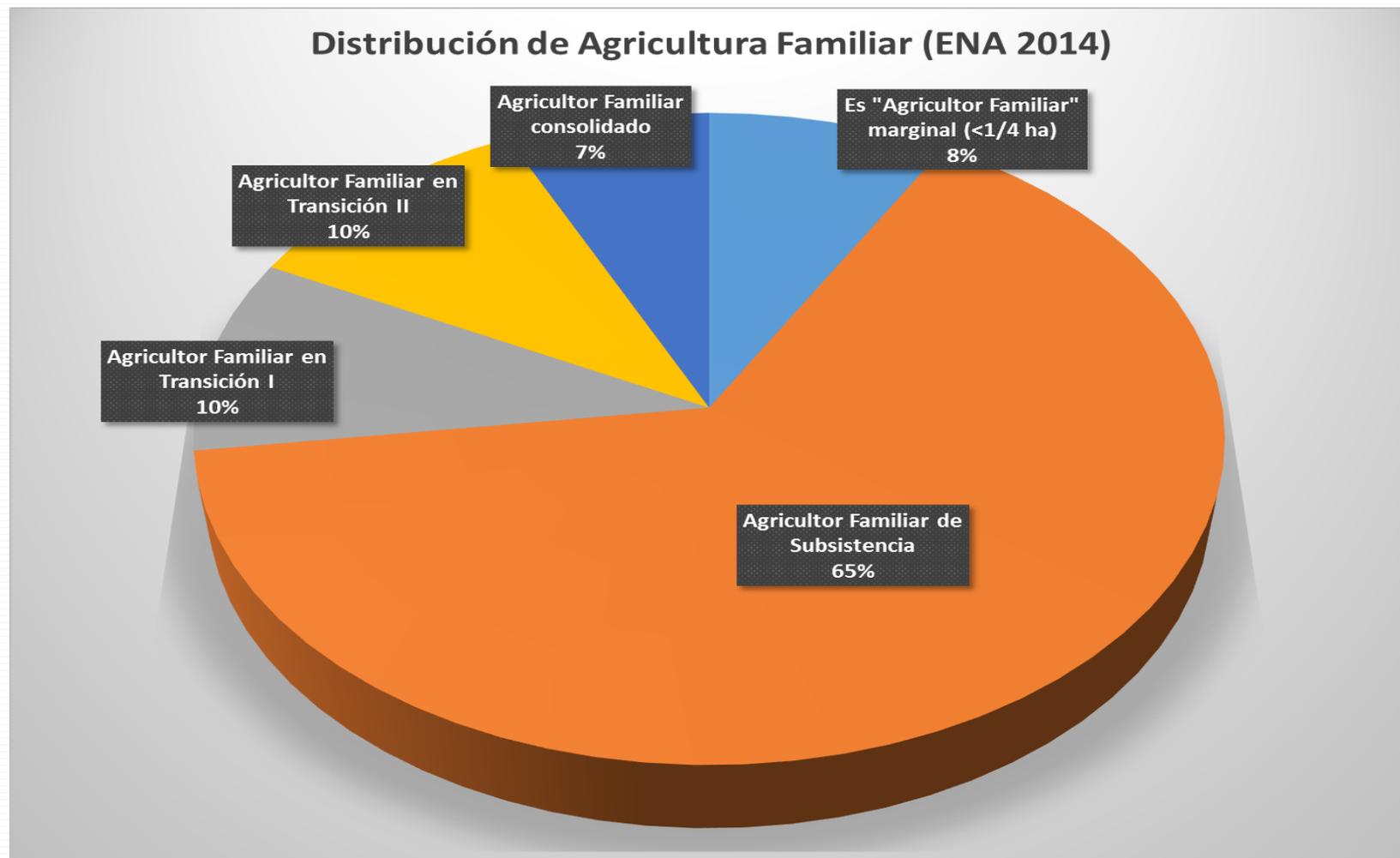
Aquellos que logran diversificar sus fuentes de ingresos tienen niveles de pobreza menores



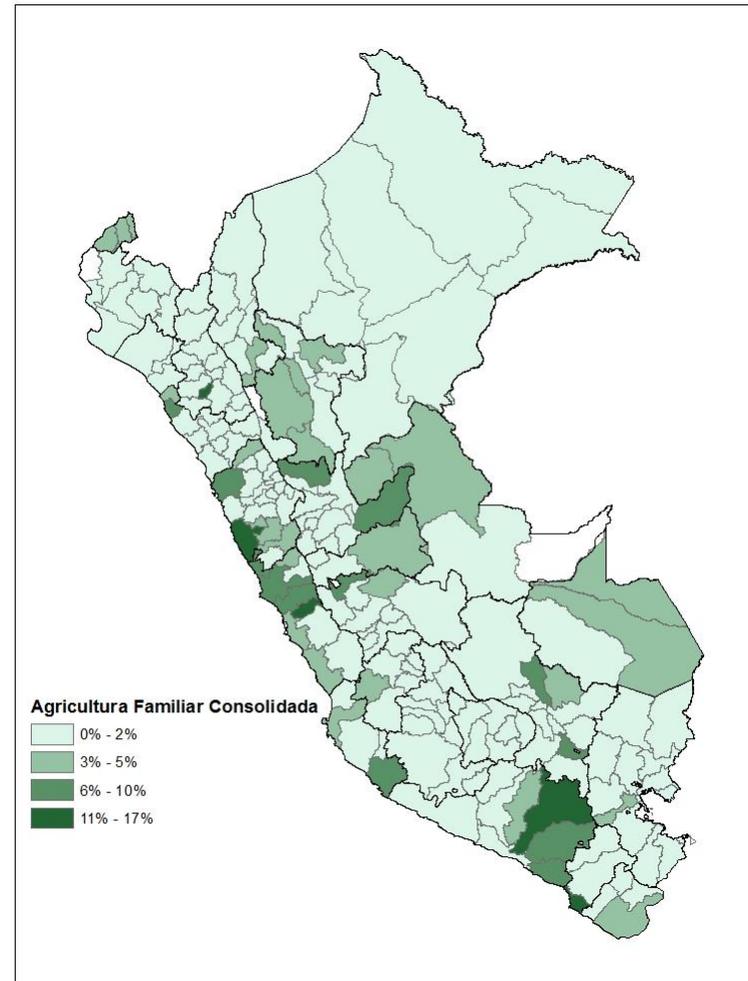
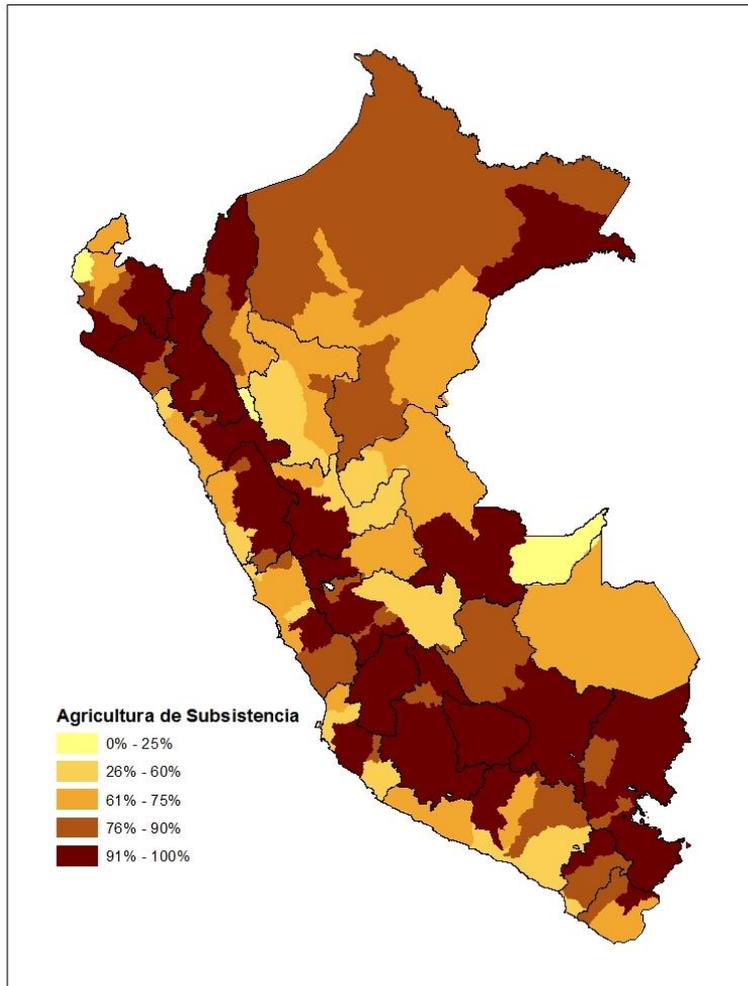
Tipología de la Agricultura Familiar

- Consideramos Agricultura Familiar a personas naturales con menos de 50 has de superficie agrícola cultivada. Según CENAGRO 2014 hay 2.2 millones
- Tipos Agricultura Familiar
 - Unidades agropecuarias que se dedican fundamentalmente a otras actividades pero tienen algo de tierra y/o ganado (<1/4 ha.)
 - Agricultura familiar de subsistencia: sus ingresos netos agropecuarios (YnAg) no le alcanzan para cubrir la canasta alimentaria
 - Agricultura Consolidada: sus YnAg superan 2.4 veces la línea de pobreza → menos de 10% de caer en pobreza
 - Entre estos extremos tenemos una Agricultura en transición (algunos por encima y otros por debajo de la línea de pobreza)

Composición de la Agricultura Familiar



¿Dónde se ubica la Agricultura Familiar de Subsistencia y la Agricultura Familiar consolidada?



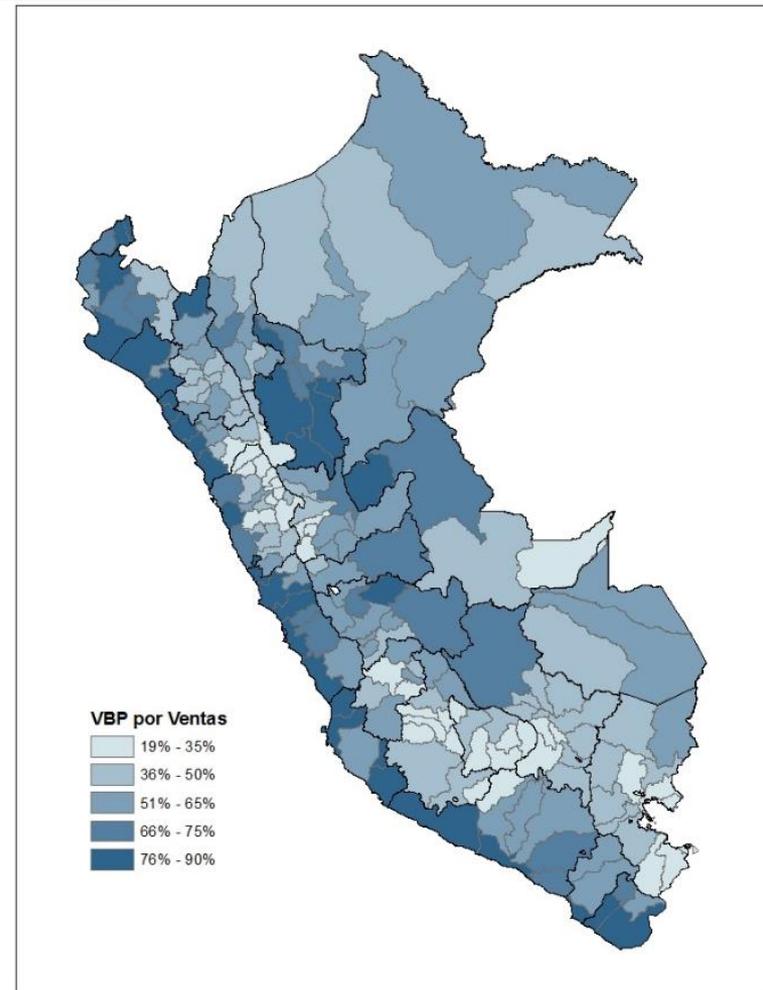
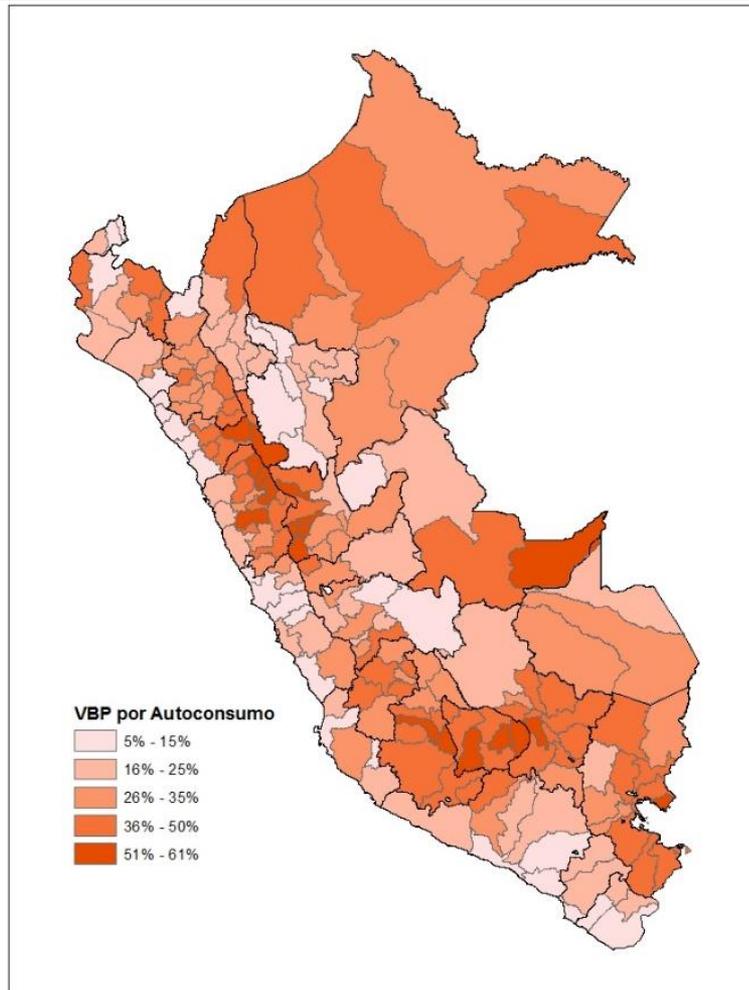
Importancia del Autoconsumo y de las Ventas al Mercado

Vínculos con el Mercado de productos según tipo de Agricultura Familiar

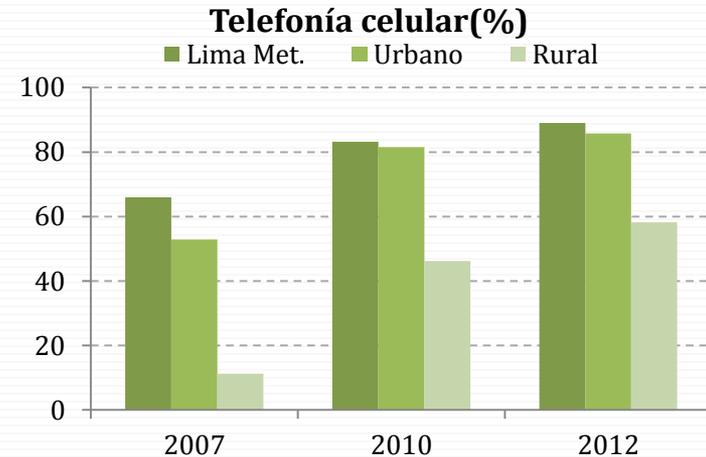
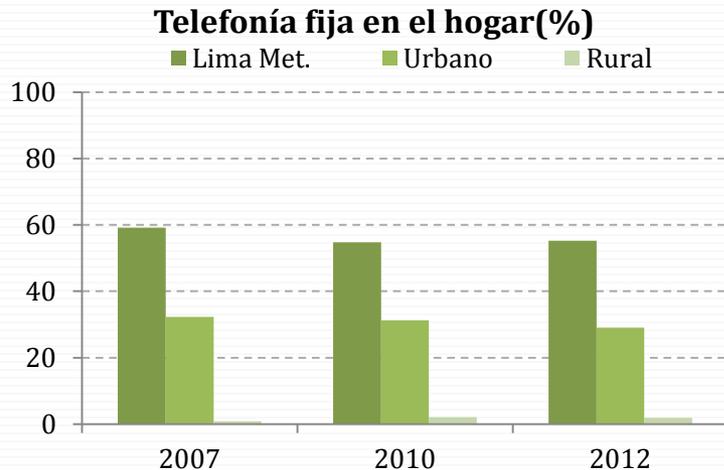
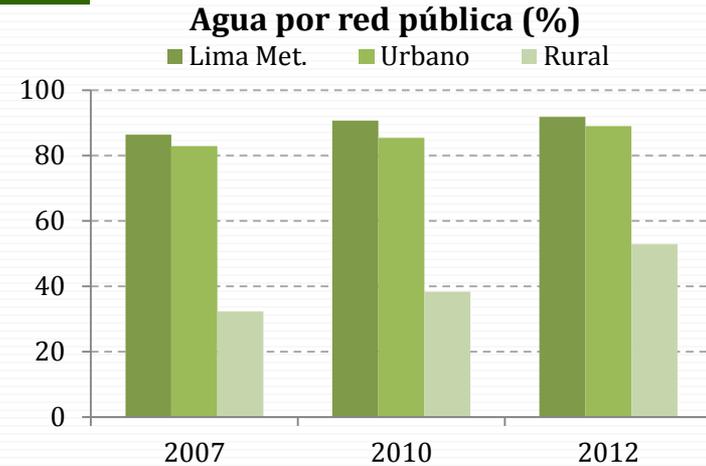
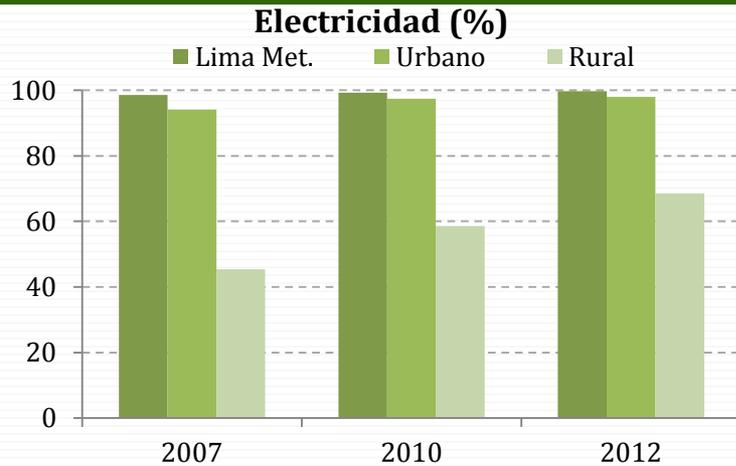
	Agricultura Familiar de Subsistencia	Agricultura Familiar en Transición I	Agricultura Familiar en Transición II	Agricultura Familiar consolidada	Total
VBP destinado al Autoconsumo	37.4%	18.0%	11.5%	6.6%	30.3%
VBP destinado a la venta	46.1%	65.7%	72.3%	76.3%	53.3%
VBP destinado a otros destinos	16.4%	16.3%	16.2%	17.0%	16.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Estimados propios en base a la ENA 2014

Importancia del Autoconsumo y de las Ventas al Mercado



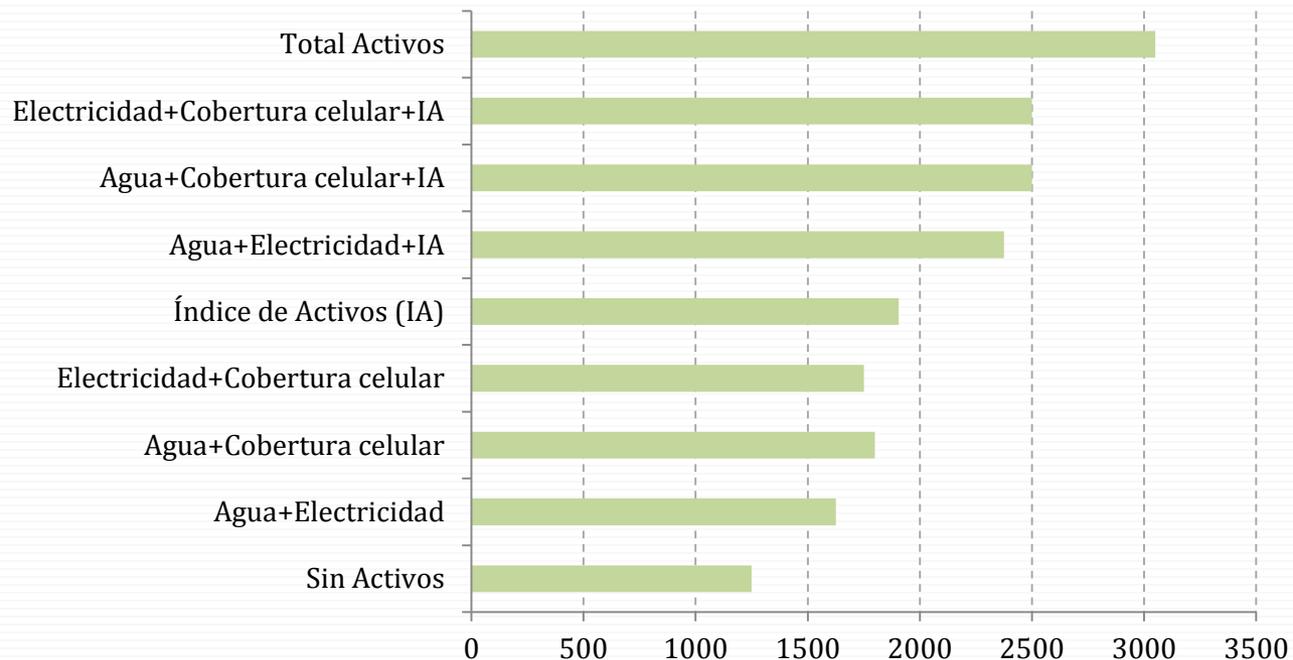
Si bien se observan mejoras, persisten brechas importantes en la provisión de activos entre hogares urbanos y rurales...



Fuente: ENAHO.

La provisión de combinaciones o paquetes de activos es más efectiva para la generación de ingresos...

Acceso a activos e ingreso per cápita (S/.)



- Orientación de política: combinaciones de activos (servicios básicos y activos productivos) muestran impactos crecientes sobre los niveles de ingreso.

Algunas Iniciativas “prometedoras” en el marco de la Estrategia “Incluir para Crecer” I

- La estrategia reconoce la dimensión económica de la inclusión.
 - Hay un reconocimiento a la importancia de generar oportunidades económicas: *“capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico... de manera que puedan desarrollar estrategias sostenidas de generación de ingresos... para superar en el mediano plazo su condición de pobreza y vulnerabilidad”.*
- Además se reconoce que es importante el despliegue articulado de la estrategia en los territorios
- Un elemento central de la estrategia es el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE)

Algunas Iniciativas “prometedoras” en el marco de la Estrategia “Incluir para Crecer” II

- Un nuevo rol para Foncodes.
 - Aprovechar su “ventaja comparativa” más importante: los Núcleos Ejecutores (una manera de articular la demanda)
 - Intervenir en hogares, en articulación con los Gobiernos Regionales y Locales y con programas que pertenecen tanto al MIDIS (Juntos) como con Foncodes
- Por ahora se concentra en el despliegue de una intervención (Haku Wiñay) focalizado en los productores más pobres de la sierra (y algo en selva).
 - Haku Wiñay (programa productivo focalizado en productores pobres y pobres extremos en áreas rurales). Proyecto dirigido por FONCODES. Haku Wiñay (Mi Chacra Emprendedora) significa “Vamos a Crecer”. En selva: Noa Jayatai (shipibo-conibo)

Algunas Iniciativas “prometedoras” en el marco de la Estrategia “Incluir para Crecer” II

- Como veremos luego Haku Wiñay es un estrategia de inclusión económica que tiene avances positivos y prometedores...
- Sin embargo, queda pendiente diseñar intervenciones conjuntas dirigidas a otros segmentos menos pobres pero que requieren de intervenciones para mejorar su articulación a los mercados. El modelo Haku, como veremos más adelante muestra impacto positivos y prometedores pero esta dirigido a ponerle un piso mínimo a productores muy pobres.
- La estrategia de inclusión requiere se complementada con otras iniciativas de articulación dirigidas a productores que no son pobres extremos. Ahí el componente de seguridad alimentaria pierde peso relativo a favor de iniciativas de asistencia técnica y capacitación para mejorar la articulación a los mercados.

¿Cómo avanzar en la articulación?

- Hay tres ejes en los que se debería avanzar simultáneamente
 - Mejorar la eficacia de los fondos como parte de la estructura de incentivos para articular políticas y programas
 - Reducir los costos de transacción para coordinar entre proyectos y programas del mismo sector, entre sectores o entre gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales
 - Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas (tanto a la población para empoderarla cómo a las instancias más altas del gobierno para monitorear el cumplimiento de acuerdos entre sectores)

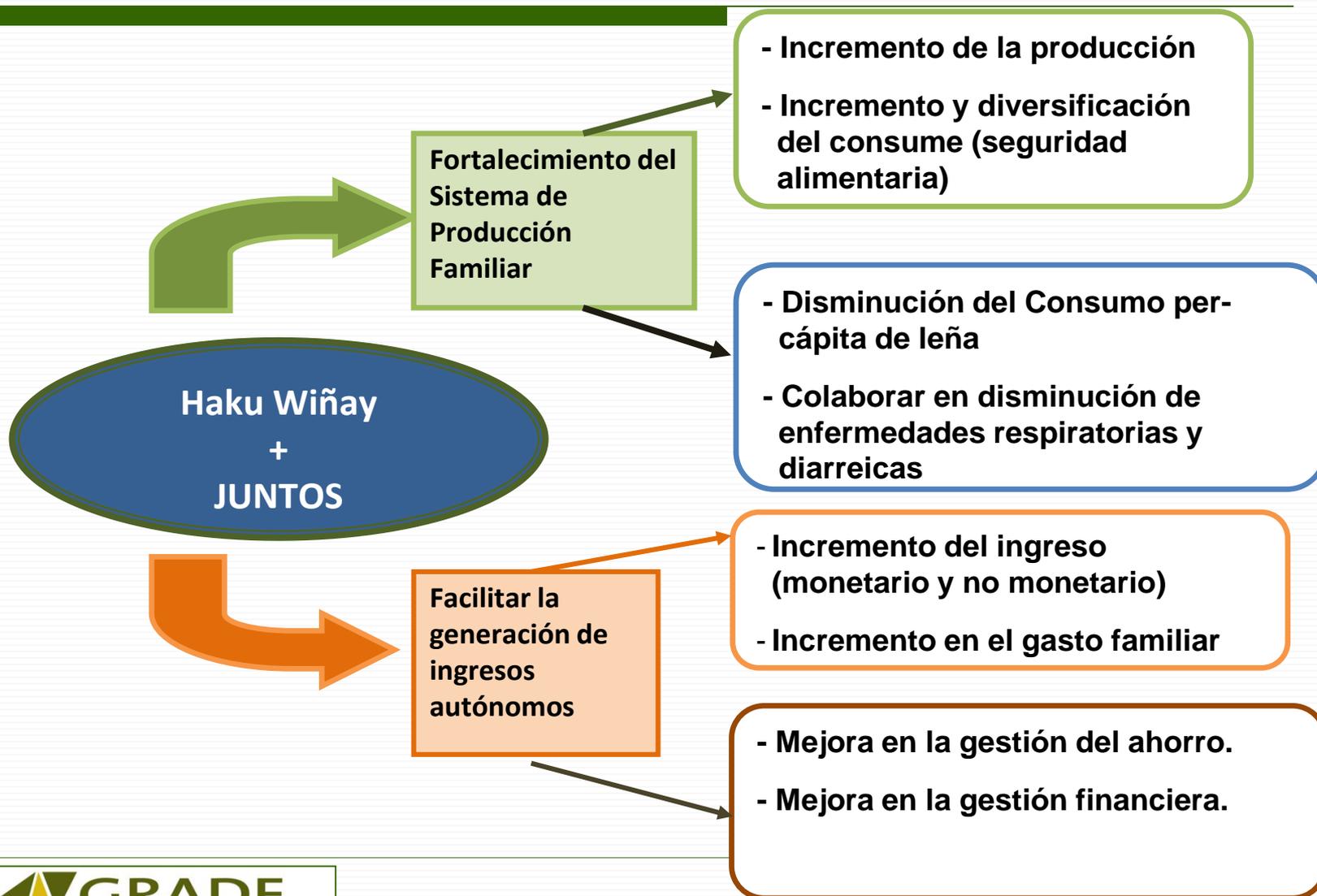
Inclusión Económica en la práctica: el modelo de intervención de Foncodes a través de Haku Wiñay

- No se trata de un proyecto aislado sino de una intervención articulada del MIDIS:
 - La transferencia monetaria condicionada que provee Juntos (200 soles cada 2 meses)
 - Haku Wiñay invierte alrededor de 1 UIT, en promedio S/.3.800, por cada familia (todo costo)
- El proyecto se inició con un piloto en 2 distritos (aprox 920 beneficiarios); actualmente llega a 59,000 hogares. En el periodo 2013-2016 la población objetivo son 157,000 hogares rurales en 2100 ccpp en 70 distritos.
- Nosotros (GRADE) estamos encargado de elaborar la línea de base (cuant & cual) del despliegue del proyecto

Componentes de la Intervención

- La intervención tiene 4 componentes dirigidos a:
 1. Mejorar los sistemas de producción agropecuaria a partir de la provisión de asistencia técnica para implementar innovaciones tecnológicas de bajo costo. FONCODES ha identificado 10 tecnologías (en Sierra) que pueden ser implementadas y adaptadas a los contextos locales (incluye sistemas de irrigación, fertilización orgánica, crianza de animales menores, etc.
 2. Desarrollar prácticas saludables en la vivienda (cocinas mejoradas, tratamiento de agua, manejo de residuos sólidos.
 3. Promocionar negocios inclusivos a partir de la asociación de productores para participar en concursos
 4. Construir capacidades financieros a partir del desarrollo de planes de ahorro.

Objetivos



Impactos Iniciales (a partir de la revisita al piloto)

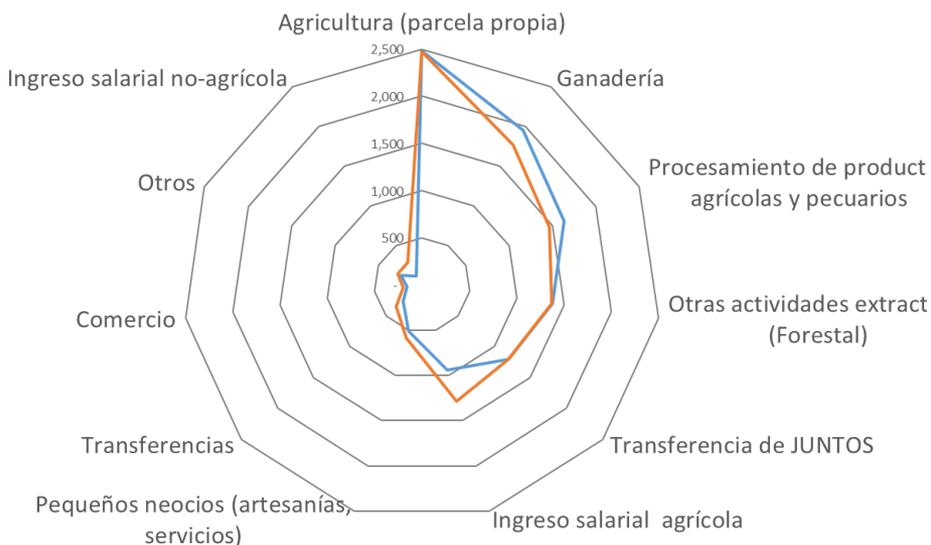
- La línea de base y la muestra del piloto fue diseñada por Foncodes, en estos dos distritos de Ayacucho
- Se optó por visitar a la muestra de beneficiarios más una sub-muestra de los “mejores” controles (usando métodos de emparejamiento - *propensity score matching*)
- La re-visita hecha en Agosto del 2014 incluye no sólo variables de la Línea de Base (concentrada en los aspectos productivos), sino preguntas retrospectivas para capturar cambios en empoderamiento, capital social, percepciones... así como la captura de coeficientes técnicos para modelar la sostenibilidad (i.e. producción de cuyes / gallinas)
- Se incluyeron preguntas para tratar de capturar impactos indirectos en el grupo de control

Algunos impactos: El Piloto de Vinchos/Chuschi I

Variable	Linea de Base			Año 2			DIFF-IN-DIFF
	Control	Tratado	Dif(LB)	Control	Tratado	Dif(A2)	
Ingreso Familiar	11,068.4	10,429.9	-638.5	11,537.4	12,305.6	768.2	1,406.7
Error Std.	408.4	408.4	577.6	408.4	408.4	577.6	816.9
t	27.1	25.5	-1.1	28.3	30.1	1.3	1.7
P>t	0.000	0.000	0.269	0.000	0.000	0.184	0.085*

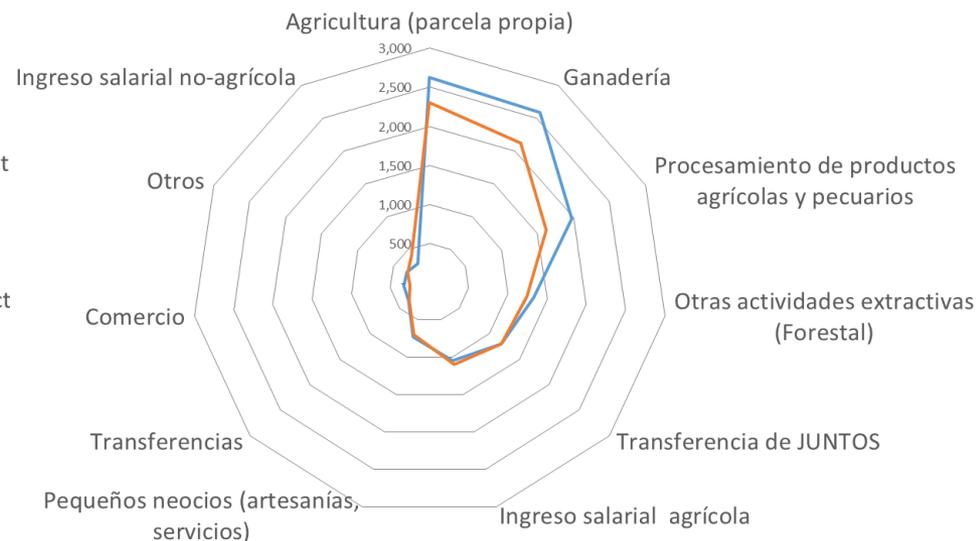
Ingresos (Linea de Base)

— Tratado 0 — Control 0



Ingresos - Año 2

— Tratado 1 — Control 1



Algunos impactos: El Piloto de Vinchos/Chuschi II

- Hay un incremento en el VBP agrícola. Este incremento está vinculado al incremento de la tierra cultivada (gracias a riego) y no a cambios en productividad.
- El incremento en el stock de cuyes y gallinas es mayor que la transferencia realizada, lo que hace pensar que existe algo de acumulación.
- En leche: no encontramos diferencias significativas ni en volumen ni en productividad.

Algunos impactos: El Piloto de Vinchos/Chuschi VI

- A nivel de patrimonio se observa un incremento en instalaciones productivas respecto a los cambios ocurridos en el grupo de control (dif-en-dif: 525 soles; 130% vs 33% en el grupo de control).
- No hay cambios significativos en activos del hogar que sean atribuibles al proyecto (30% vrs. 15%.. Pero alta variabilidad)
- Stock pecuario (a precios del año se incrementa en 8.8% (vs 6.6% de incremento en el grupo de control). Sin embargo dif-en-dif no es estadísticamente significativa.

Algunos impactos: El Piloto de Vinchos/Chuschi III

- Ingreso (suma del componente monetario y no monetario) ha aumentado. Sin embargo el gasto monetario del hogar no ha cambiado mucho.
- Hay una reducción de los gastos en alimentos (cambios dif-en-dif significativo) y parte de los ahorros en alimentos han permitido la compra de ítems no-alimenticios
- Algunas mejoras en la calidad de la dieta: incrementos en la frecuencia de consumo de proteína animal e incrementos en la frecuencia de consumo de frutas legumbres y otros vegetales (cambios dif-en-dif significativos)

Algunos impactos -el Piloto de Vinchos/Chuschi: Salud

- 78.7% de los intervenidos por el programa reconocen mejoras en salud y nutrición respecto a la línea de base. Esto 11 puntos porcentuales mayor que los controles (y es estadísticamente significativo).
- Reducción significativa en la prevalencia de problemas respiratorios para niños < 5 (respecto al grupo de control). No hay diferencias en otros grupos (5-11. 12-64, 65+). Hay una reducción significativa en el consumo de leña, respecto al grupo de control.
- No hay diferencias en la frecuencia de episodios de diarrea (todos los grupos de edad) (marginamente mejor en grupo 5-11 años)

Algunos impactos - El Piloto de Vinchos: comentarios finales

- Aunque se necesita analizar con mayor detalle la evidencia que acabamos de recabar, es evidente que hay una mejora en el ingreso autónomo de los hogares que puede ser atribuida a la intervención (fundamentalmente es ingreso agropecuario)
- Hay mejoras en sus percepciones de bienestar, en empoderamiento, y en sus capacidades de interactuar con el sistema financiero (no lo presenté aquí)
- Necesitamos explorar en detalle otras áreas como salud & nutrición... pero algunos resultados positivos en estas áreas son evidentes.
- No hay evidencia de cambios en el patrón de diversificación de ingresos (para toda la muestra) o mejoras en las vinculaciones a los mercados que puedan ser atribuidas a Haku Wiñay... pero puede haber aquí heterogeneidad.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER)

- Se aprueba en 2004 por DS PCM, en contexto de la promulgación de la “Carta de Política Social” y las “Bases para una política de Estado en la Agricultura”.
- **Contexto inicial de descentralización:** la ENDER parece buscar promover en los GR y GL una orientación de política con una menor participación directa del Estado en la economía.
- **Contiene**
 - Diagnóstico y Objetivo General.
 - 9 Lineamientos Estratégicos y 94 intervenciones del Estado de distinto nivel (grandes lineamientos de política, objetivos y acciones muy precisas).
- **No contiene**
 - Un plan o una estrategia institucional de implementación (no tiene responsables); se encarga a la PCM (ST-CIAS).
 - Metas e indicadores de avance o resultados.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER)

- **Luego, poco sucede con la ENDER.**
 - 2009: En contexto del proyecto ALIADOS (MINAG) se crea Unidad de Coordinación Multisectorial de Desarrollo Rural para la Sierra (UCMDRS) adscrita a ST-CIAS.
 - 2010: Se instala el Consejo Consultivo de Desarrollo Rural (CCDR) con especialistas.
 - 2011: ALIADOS termina y ST-CIAS es transferida al MIDIS, con su propia estrategia “Incluir para Crecer”.

- **Sin Embargo**
 - Cambios Institucionales importantes: MIDIS
 - Otros cambios normativos (Estrategia Incluir para crecer; Actualización de la Estrategia de Seguridad Alimentaria; recientemente Estrategia para la Agricultura Familiar)

Evaluación de la ENDER

1. La ENDER nunca llegó a ponerse en marcha: ausencia de un ente rector responsable de su seguimiento.
2. Las comisiones interministeriales de muchos sectores, no parecen ser eficaces. Los costos de coordinación entre muchos actores suelen ser muy altos
3. Más bien acuerdos de pocos sectores, en los que cada uno ejecuta lo que le corresponde, pero territorialmente coordinados y con metas parecen funcionar mejor.
4. Si bien algunos de los aspectos de la ENDER se asocian a ejes o lineamientos de otras estrategias nacionales recientes (ENIC, ENSAN), ninguna la agota ni tiene como objetivo específico las condiciones de ruralidad.
5. El despliegue de 27 Programas Presupuestales destinando fondos públicos de inversión en campos que se pueden asociar a la ENDER, no parecen seguir estrategias identificables, ni territoriales, ni de complementariedad de intervenciones.
6. Sigue siendo necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural, pero con un modelo de gestión intersectorial eficaz.

¿Qué marco institucional se requiere para la gestión del desarrollo rural?

- A nivel nacional, tres actores centrales: MIDIS (FONCODES, Juntos, Cuna Más, identificación PEPI), MINAGRI y MEF (FONIPREL, PROCOMPITE). A nivel regional y local: Gobiernos Regionales y Provinciales
- Es necesaria entonces una tipología para orientar prioridades, lograr complementariedades y definir un marco de implementación.
- **Propuesta:** gestión coordinada de un Sub Gabinete de ministros MIDIS y MINAGRI. Ejecución coordinada de estrategias según tipos de ruralidad (programas presupuestales y acuerdos inter-ministeriales).
- Acuerdos de gestión articulada entre el Gobierno nacional y gobiernos sub-nacionales
- Se requeriría un mínimo equipo de planeamiento (estrategias, metas y criterios de selección). La propuesta incluye la coordinación con un Comité Directivo Nacional y equipos territoriales regionales y locales de intervención.
- Piloto de aprendizaje

GRACIAS!

