



La PEQUEÑA AGRICULTURA *en el* PERÚ

Un sector importante pero
históricamente postergado



GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Área de VIGILANCIA CIUDADANA

La PEQUEÑA AGRICULTURA en el PERÚ

Un sector importante pero
históricamente relegado

Es una publicación del
Grupo Propuesta Ciudadana

Presidente del Directorio:
Molvina Zeballos

Coordinador Ejecutivo:
Javier Azpur

Elaborado por:
Epifanio Baca
Carlos Cornejo

Diseño y Diagramación:
Renzo Espinel
Luis de la Lama

Dirección:
Calle León de la Fuente 110,
Magdalena del Mar, Lima

Teléfonos:
613 8313 / 613 8314

Telefax:
613 8315

Hecho el Depósito Legal en
la Biblioteca Nacional del Perú
Nro. 2012-08842

propuest@desco.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe

ÍNDICE

Presentación	3
• La pobreza sigue concentrada en el ámbito rural	5
• La pequeña agricultura pierde importancia en el Presupuesto Público Total (PIM)	7
• Los gobiernos regionales y las municipalidades aportan mayores recursos para la pequeña agricultura	10
• Los pequeños productores aportan a la oferta exportable del país	12
Algunas propuestas	14



AGENCIA REGIONAL PARA LA
INMIGRACIÓN Y LA COOPERACIÓN
Comunidad de Madrid



La PEQUEÑA AGRICULTURA en el PERÚ

Un sector importante pero históricamente relegado

PRESENTACIÓN

El anuncio del «Reencuentro histórico con el Perú rural» en la presentación del gabinete Lerner ante el Congreso generó adhesiones y expectativa por saber cómo se concretaría, es decir, a través de qué políticas agrarias y de desarrollo rural se plasmaría esta promesa, considerando que en los últimos 20 años las políticas de desarrollo agrario y rural estuvieron prácticamente ausentes bajo el argumento de que el crecimiento económico y la apertura de mercados promovería, de manera automática, dicho desarrollo. Sin embargo, los altos índices de pobreza rural existentes hacia el año 2011 y la creciente brecha entre los ingresos rurales y urbanos se han encargado de rebatir dicho argumento.

Transcurrido un año del gobierno actual, los campesinos y campesinas constatan con desazón que no se perciben cambios sustantivos en materia de políticas agrarias para la pequeña agricultura que avancen en la concreción de los cambios anunciados. Mucho tiempo ha demorado el sector en la elaboración de estrategias y formulación de políticas del sector agrario, las cuales solo permanecen en el plano de las declaraciones y anuncios públicos y no constituyen nada concreto en términos presupuestales y operativos. Una muestra de ello es el presupuesto del sector agricultura para el año 2012, que no presenta diferencias significativas respecto a los de años anteriores.

El proceso presupuestario del sector público del año fiscal 2013 ofrece la oportunidad de priorizar a la pequeña agricultura, asumiendo lo planteado en el *pilar de inclusión*, uno de los cuatro pilares principales del Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM del MINAG 2012-2016, para reivindicar a este sector postergado y como forma de enfrentar directamente los altos índices de pobreza. En ese sentido, cabe preguntar ¿cuáles son las propuestas para el desarrollo inclusivo productivo que serán consideradas en el presupuesto 2013?

El presente documento, elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana, ofrece información actualizada sobre la realidad rural y de la pequeña agricultura, en aspectos sociales, presupuestales y económicos, con la finalidad de llamar la atención pública sobre la situación de este importante sector, al cual la clase política, más allá del discurso, mira con indiferencia.

Esta publicación es posible gracias al auspicio de Oxfam y de la Comunidad Autónoma de Madrid.

LA POBREZA SIGUE CONCENTRADA EN EL ÁMBITO RURAL

Las más recientes cifras de medición de la pobreza del INEI¹ dan cuenta de que, en el 2011, la incidencia de la pobreza total se situó en un 27.8% y la pobreza rural en un 62.3%. Es decir, pese a que la pobreza monetaria se encuentra disminuyendo en el país, la pobreza en el medio rural persiste con tasas elevadas.

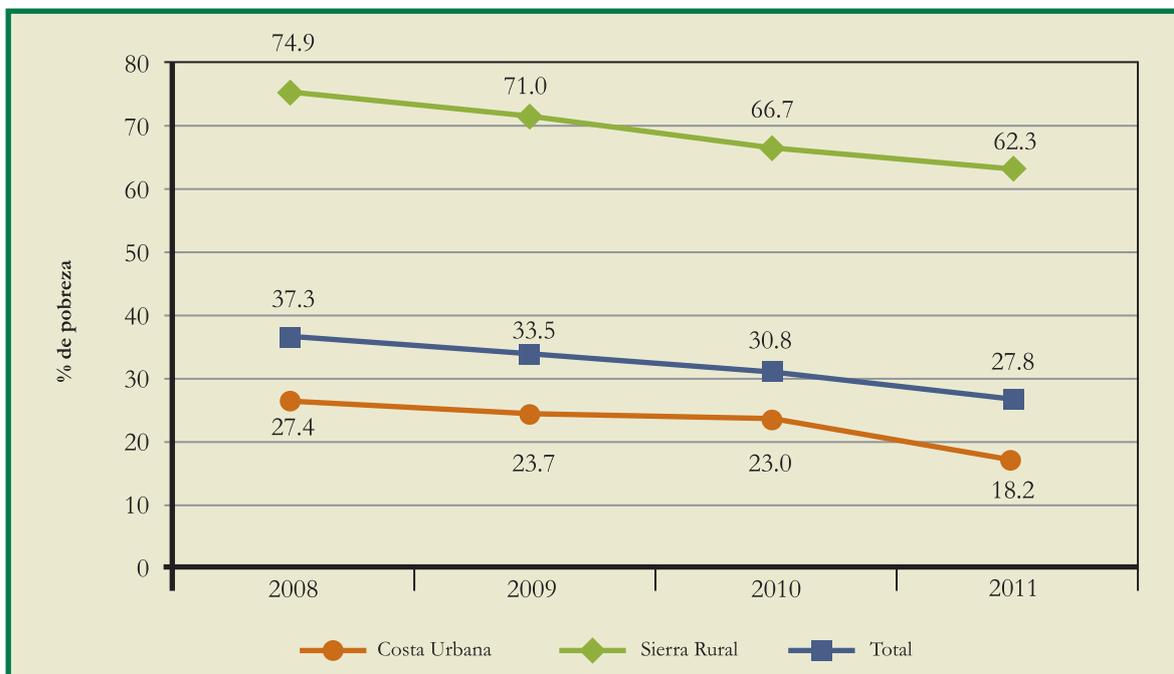
Si comparamos la incidencia de la pobreza por ámbitos geográficos, observamos que, para el 2011, en la sierra rural 62 de cada 100 personas son pobres, mientras que en la costa ur-

baña la proporción es de 18 por cada 100, según los resultados de la ENAHO. Comparados con los del promedio nacional, los índices de pobreza rural siguen siendo muy altos. Es claro que, aun cuando la pobreza rural ha disminuido en más de doce puntos porcentuales entre 2008 y 2011, el porcentaje sigue siendo el doble que el nacional y poco más del triple que el de la costa urbana. Estos resultados revelan que el crecimiento económico ha beneficiado mayormente a las poblaciones de la costa y muy poco a las de la sierra rural.

GRÁFICO 1

Incidencia de la pobreza total según ámbitos geográficos 2008-2011

(En porcentajes)



Fuente: INEI-ENAHO

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

1 INEI (2012). Informe Técnico, Evaluación de la Pobreza 2007-2011. Mayo 2012.

Los departamentos con el mayor porcentaje de pobreza son Huancavelica, Cajamarca, Huánuco y Apurímac, que a su vez son los que presentan un mayor porcentaje de población rural. La pobreza y la pobreza extrema están directamente relacionadas no solo con la ruralidad, sino también con el bajo nivel de educación, con la presencia de lenguas nativas y de mujeres productoras. (Ver cuadro 1).

El informe citado señala que en el 2011 la mayoría de la población en condición de pobreza (el 56%) se dedicaba a actividades relacionadas a la agricultura, la pesca y la minería, y que este porcentaje alcanza hasta el 82,3% de la PEA cuando se mide la pobreza extrema.

Está comprobado que existe una relación positiva entre el crecimiento del PBI agrícola y la reducción de la pobreza², por lo que existe fundamentos para implementar políticas públicas de inversión productiva en el agro y en la mejora de las condiciones de vida de la población rural para disminuir la pobreza. Sin embargo, en los últimos 20 años, bajo el argumento de que el crecimiento económico por sí solo disminuye la pobreza, no se ha implementado políticas y programas consistentes de promoción del desarrollo agrario y rural en la sierra y selva del país. Los programas existentes (ALIADOS, Sierra norte, Sierra sur), cofinanciados con la cooperación internacional, tienen poco alcance y no han sido ampliados con recursos del tesoro público.

CUADRO 1

Incidencia de la pobreza por grupos de departamentos 2011

Grupos	Departamentos	Límites de incidencia de pobreza	
		Inferior	Superior
1	Huancavelica, Cajamarca, Huánuco, Apurímac, Ayacucho	53%	57%
2	Amazonas, Puno, Pasco, Loreto, Piura	35%	48%
3	Cusco, Áncash, San Martín, Junín, La Libertad, Lambayeque	24%	31%
4	Tacna, Lima ^{1/}	16%	17%
5	Ucayali, Moquegua, Ica, Arequipa, Tumbes	11%	14%
6	Madre de Dios	2%	6%

^{1/}Incluye la Provincia Constitucional del Callao

Fuente: INEI-ENAH0 2011

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

2 Señalado en el documento del PESEM 2012-2012 elaborado por el MINAG (abril del 2012).

LA PEQUEÑA AGRICULTURA PIERDE IMPORTANCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO TOTAL (PIM)

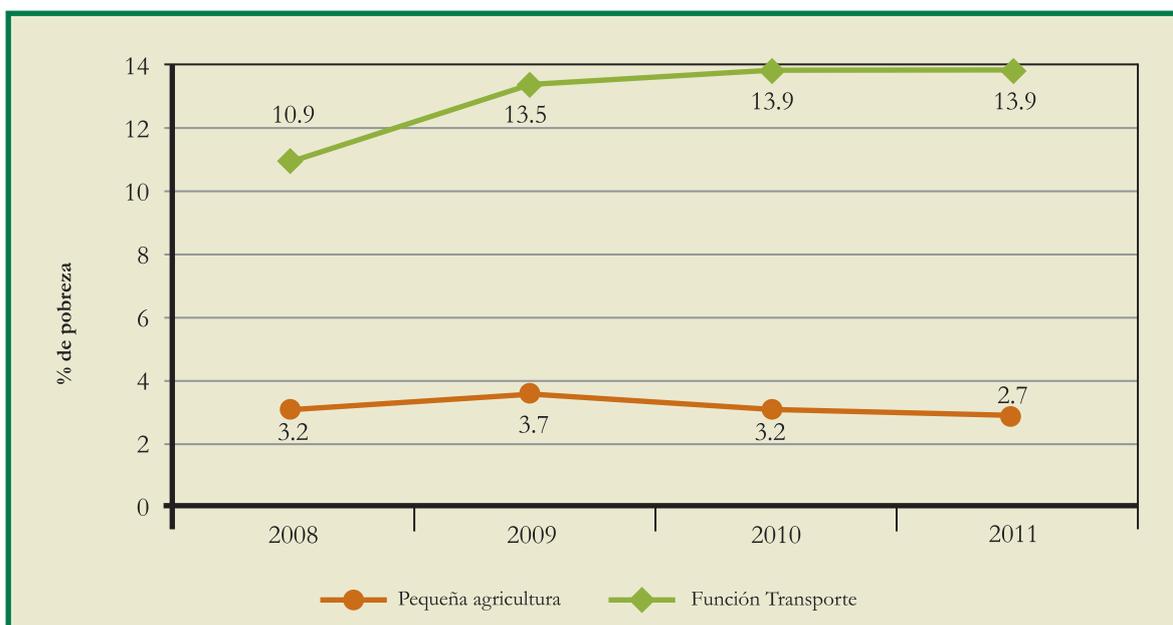
En el periodo 2008-2011, mientras que el presupuesto institucional modificado³ (PIM) total crece sostenidamente (a una tasa promedio anual de 7.9%), el presupuesto para la pequeña agricultura ha tenido menor variación (creció a una tasa 1.2% por año). El presupuesto para pequeña agricultura⁴ del año 2011 fue de S/. 3,050 millones, monto cercano al del 2008.

La pequeña agricultura ha venido perdiendo importancia en el presupuesto público total, de 3.2% en el 2008 a 2.7% en el 2011, mientras que sucede lo contrario con otros sectores. Por ejemplo, el presupuesto de la función transportes incrementó su peso porcentual de 10.9% en el 2008 a 13.9% en el 2011. (Ver gráfico 2).

GRÁFICO 2

Peso del presupuesto para la pequeña agricultura y de la función transportes en el Presupuesto Público total 2008-2011

(En porcentajes)



Fuente: MEF-Transparencia Económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

- La actualización del presupuesto institucional de apertura (PIA) durante la ejecución, como consecuencia de la incorporación de saldos presupuestales, de créditos suplementarios y/o por transferencias de partidas, se le denomina presupuesto institucional modificado (PIM).
- Calculado restando del presupuesto total de la función agropecuaria el correspondiente a los grandes proyectos de irrigación de la costa.

EL SECTOR AGRICULTURA PIERDE IMPORTANCIA EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

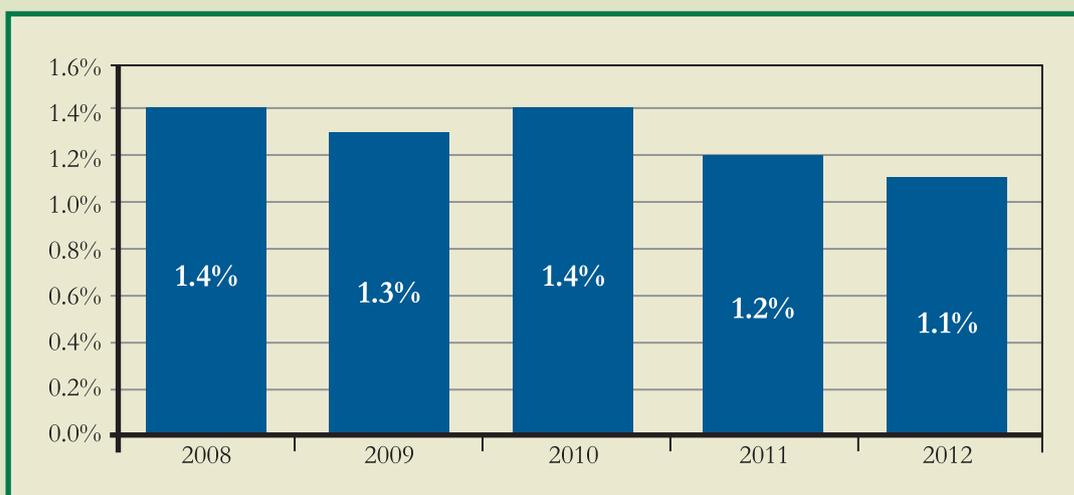
El presupuesto institucional de apertura⁵ (PIA) del sector agricultura está conformado por cuatro pliegos: Ministerio de Agricultura, SENASA, INIA y ANA, los cuales se encuentran a cargo del gobierno nacional. Para el año 2012, el presupuesto aprobado por el Congreso de la República fue de S/. 1,014 millones, el cual es inferior en 4% al del año 2011.

Comparado con el presupuesto nacional, la presencia del sector agricultura disminuye de 1.4% en el año 2008 a 1.1% en el año 2012. Esto ocurre porque, mientras en dicho periodo el presupuesto nacional aumentó en 35%, el del sector agricultura solo aumentó en 1.2%; este dato ilustra bien la poca prioridad que se otorga al sector en la distribución del presupuesto.

GRÁFICO 3

Participación del presupuesto institucional de apertura (PIA) del sector agricultura en el presupuesto nacional 2008-2012

(En porcentajes)



Fuente: MEF-Transparencia Económica

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA SIGUE LA MISMA TENDENCIA

El presupuesto público para la pequeña agricultura está constituido por las asignaciones que realizan el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales a la función agricultura.

5 El presupuesto público que aprueba cada año el Congreso de la República es el presupuesto institucional de apertura (PIA), el cual contiene los montos referenciales que tienen los organismos públicos para gastar durante el año. Este presupuesto que es publicado en una Ley, es considerado expresión de la decisión política del Poder Ejecutivo, ya que en el Congreso de la República no se realiza cambios sustantivos a la propuesta de dicho poder.

Examinando el presupuesto institucional de apertura (PIA) aprobado en el Congreso de la República se observa que el presupuesto del año 2012 fue de S/. 2,317 millones, lo cual significa un incremento de 8% respecto al del año 2011.

¿Qué importancia tiene el presupuesto para la pequeña agricultura en el presupuesto nacional? Los datos del gráfico adjunto muestran que su importancia es cada vez menor, porque, en el año 2008, el presupuesto para la pequeña agricultura representaba el 2.8% del presupuesto nacional y, en el 2012, desciende a 2.4%.

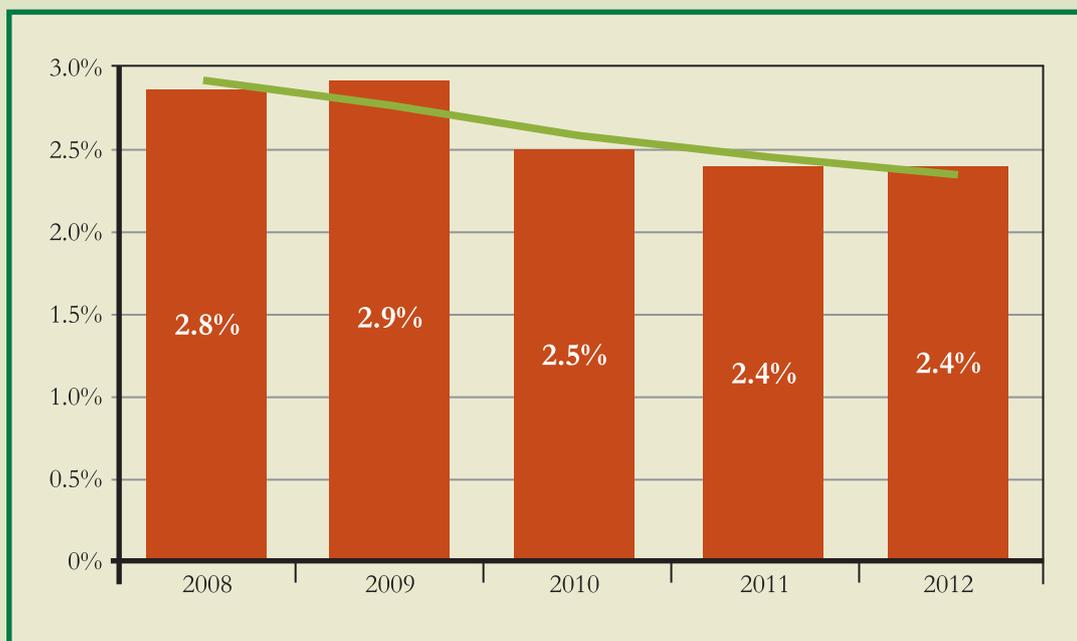
Dicha tendencia se explica porque, mientras el presupuesto público total aumentó en 35% durante el periodo indicado, el presupuesto para la pequeña agricultura solo lo hizo en un 15%. Cabe señalar que han sido las municipalidades y los gobiernos regionales los que han asignado recursos crecientes para la pequeña agricultura.

En conclusión, el cambio de gobierno no ha acarreado una modificación en la escasa importancia que se asigna a los pequeños agricultores en el presupuesto nacional. Llama la atención que la caída más preocupante se presenta en el presupuesto que maneja el gobierno nacional, mientras que el de las municipalidades es el que más aumenta; no obstante, esto resulta insuficiente para revertir la tendencia general.

GRÁFICO 4

Participación del presupuesto institucional de apertura (PIA) para la pequeña agricultura en el presupuesto nacional, 2008-2012

(En porcentajes)



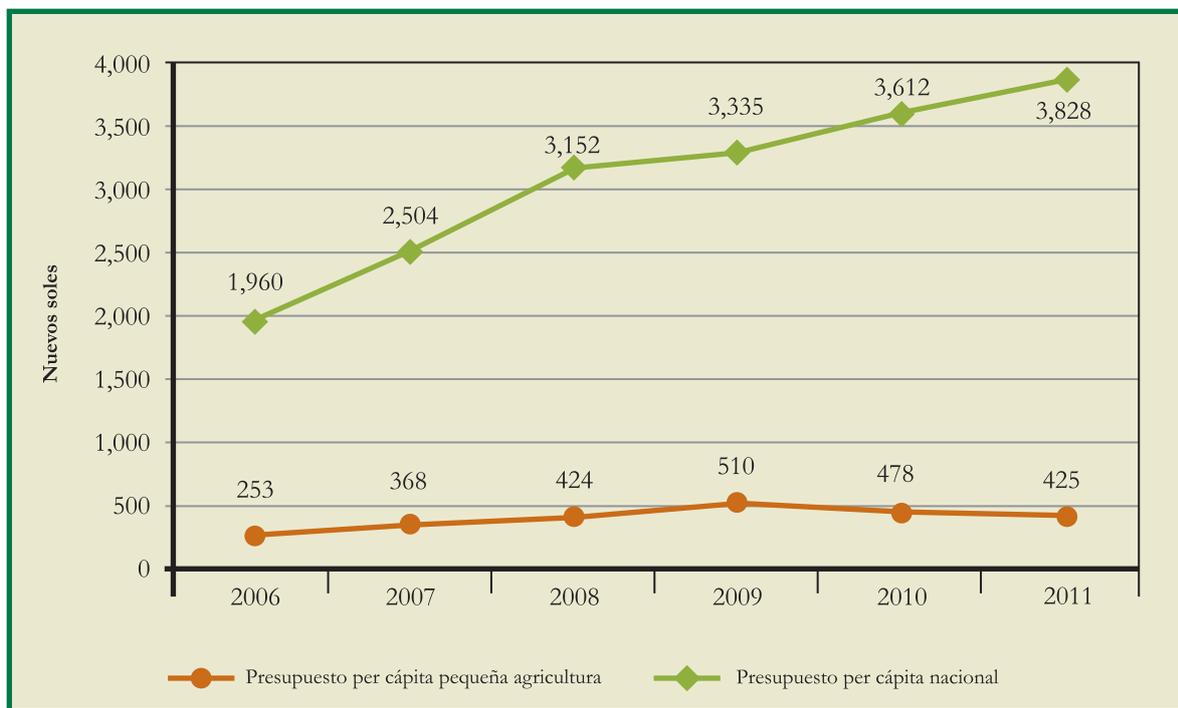
Fuente: MEF-Transparencia Económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

¿Cuál es el presupuesto per cápita destinado a promover la pequeña agricultura en el país? Entre el 2007 y el 2011 el presupuesto per cápita para la pequeña agricultura aumentó en 15% con tendencia a la baja, mientras que, en ese mismo periodo, el presupuesto per cápita nacional aumentó en 53%. (Ver gráfico 5).

En conclusión, en el contexto de crecimiento constante del presupuesto público, la pequeña agricultura y el sector rural donde se asientan poblaciones en situación de pobreza han perdido importancia en la asignación presupuestal. Dicho en otros términos, el principio de equidad en la distribución del presupuesto no se estaría aplicando para las poblaciones rurales.

GRÁFICO 5

Presupuesto per cápita para la pequeña agricultura y presupuesto per cápita nacional
(En nuevos soles)



Fuente: MEF-Transparencia Económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LAS MUNICIPALIDADES APORTAN MAYORES RECURSOS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

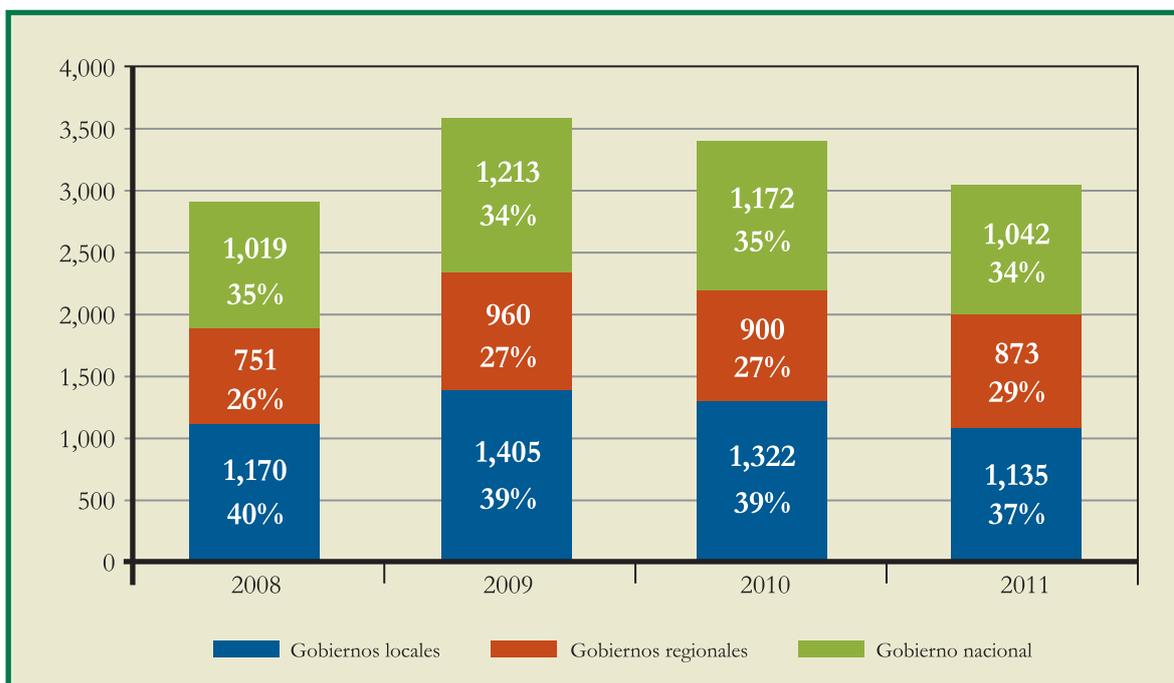
El presupuesto para la pequeña agricultura se encuentra relativamente descentralizado, ya que dos terceras partes del total se hallan en manos de los gobiernos regionales y los gobiernos loca-

les; el gobierno nacional maneja el tercio restante (ver Gráfico 6). La descentralización del presupuesto es producto principalmente de las transferencias del canon y regalías, y también de la

GRÁFICO 6

Presupuesto público (PIM) para la pequeña agricultura por nivel de gobierno 2008-2011

(En millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-Transparencia Económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

transferencia de los grandes proyectos de riego a los gobiernos regionales entre el 2003 y el 2004.

Según el gráfico 6, en los últimos cuatro años, cada nivel de gobierno ha mantenido su participación porcentual en el presupuesto público (PIM) para la pequeña agricultura. Los gobiernos locales manejaron poco más del 37% del total, el gobierno nacional alrededor del 34%, y los gobiernos regionales entre el 26% y el 29%. En el 2011, el presupuesto de los gobiernos locales se redujo en cerca de S/. 200 millones y los gobiernos regionales mantuvieron montos similares con ligera tendencia a la baja.

En el caso del gasto de inversiones para la pequeña agricultura, se ha consolidado el predominio de los gobiernos regionales y locales, en el año 2008 ambos niveles de gobierno fueron responsables del 68% del gasto total de inver-

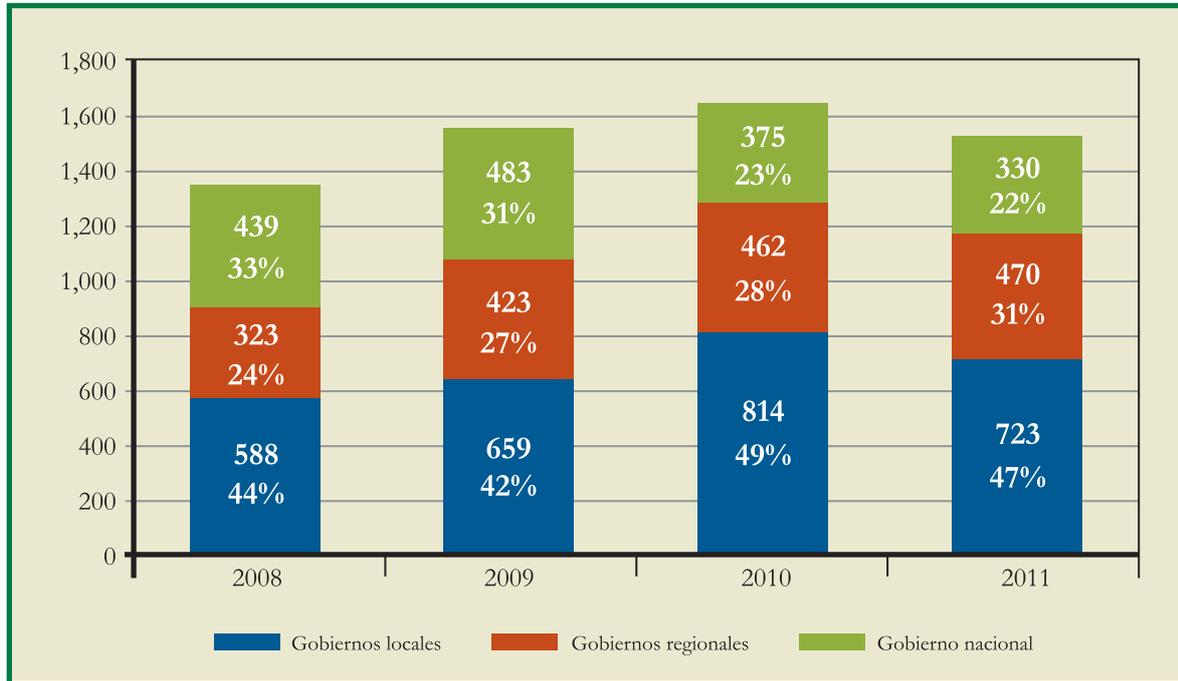
siones, mientras que en 2011 este porcentaje aumentó a 78%, equivalente a S/. 1,193 millones. (Ver gráfico 7).

¿Qué tipo de proyectos se financian con estos recursos para la pequeña agricultura? Cada año, más del 70% de las inversiones de los gobiernos regionales y más del 60% de la inversión de los gobiernos locales se destinan al *Programa Riego*, principalmente en los subprogramas de riego tecnificado y de infraestructuras de riego (canales principales y secundarios, presas, micro-represas). Le siguen en importancia las inversiones en el *Programa Agrario*, donde destacan los subprogramas de protección sanitaria vegetal y de protección sanitaria animal, sobre todo en las municipalidades.

En el gobierno nacional, el gasto destinado al *Programa Agrario* ha sido de 44% y 48% en los

GRÁFICO 7**Gasto de inversión para la pequeña agricultura por nivel de gobierno 2008-2011**

(En millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-Transparencia Económica
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

años 2010 y 2011; dentro de este programa destacan el subprograma de desarrollo de capacidades sociales y económicas, y el subprograma de protección sanitaria vegetal.

En conclusión, la mayor parte del presupuesto para la pequeña agricultura se destina al financiamiento de proyectos de construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura de riego; luego se encuentra el financiamiento de acciones de sanidad animal y vege-

tal. Existen pocos recursos destinados a financiar el desarrollo de capacidades productivas mediante la capacitación y transferencia de tecnología, la articulación a mercados, y también para la gestión de los recursos naturales (reforestación, conservación de suelos, cosecha de agua). Ello se debe en parte a las restricciones que impone el SNIP para la aprobación de este tipo de propuestas, pero también a la insuficiencia de proyectos técnicamente sustentados.

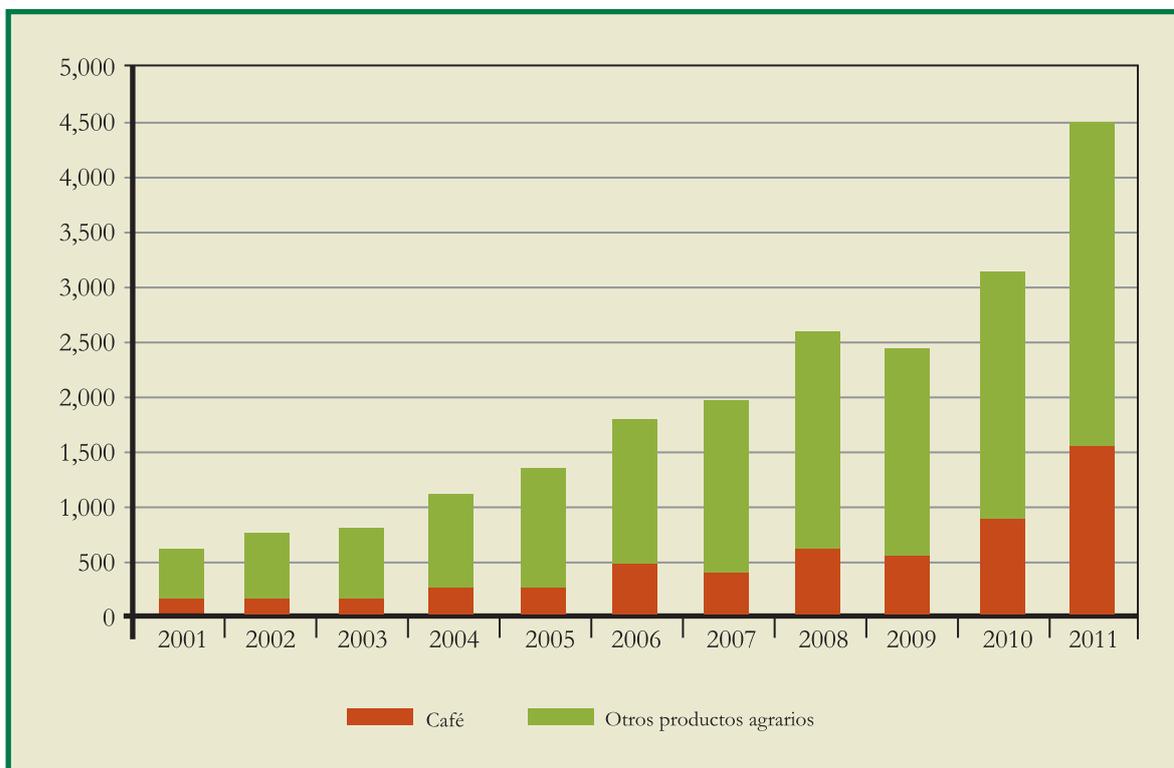
LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES APORTAN A LA OFERTA EXPORTABLE DEL PAÍS

Las exportaciones agrarias, tradicionales y no tradicionales, han venido creciendo de manera constante en los últimos diez años, pasando

de US\$ 644 millones en el 2001 a US\$ 4,503 millones en el 2011. En ese mismo periodo, la exportación del café se multiplicó 8,7 veces,

GRÁFICO 8**Participación del café en las exportaciones agrarias 2001- 2011**

(En millones de US\$ FOB)



Fuente: BCR y SUNAT

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

de US\$ 181 millones a US\$ 1,581 millones. El café ha incrementado su importancia relativa en las exportaciones agrarias, de 28% a 35% entre el 2009 y el 2011.

El café, como producto distintivo de la exportación tradicional peruana, depende del trabajo de 51 mil socios cooperativistas que se agrupan en 84 cooperativas cafetaleras distribuidas en 14 departamentos. Son, en su mayoría, pequeños productores que, a través de la asociatividad, han logrado un sistema de producción y comercialización que les ha permitido crecer y posicionarse en el mercado

internacional, en el cual los tres principales mercados de destino son Alemania, Estados Unidos y Bélgica, de un total de 42 países con los que se comercia.

Pese a la importancia de la producción y exportación de café para el país, no existen políticas públicas sectoriales que apunten a la mejora de sus ventajas competitivas, sino todo lo contrario: desde la SUNAT se ha pretendido afectar con impuestos a las operaciones internas de los socios con sus cooperativas, lo que podría provocar serios problemas para miles de pequeños productores.

ALGUNAS PROPUESTAS

Para materializar la promesa de crecimiento con inclusión social, el actual gobierno debería emprender tres desafíos vinculados: la disminución de la pobreza rural, de la inseguridad alimentaria, y la adaptación a los efectos negativos del cambio climático.

Para ello el gobierno debería tomar la decisión política de considerar a los pequeños productores campesinos un sector prioritario para la estrategia de crecimiento con inclusión.

En esa línea ponemos a consideración las siguientes propuestas:

- Se debería implementar estrategias, programas y proyectos de lucha contra la pobreza que enfrenten las causas de la pobreza estructural en el medio rural llevando adelante acciones integradas para mejorar la educación, salud y saneamiento, la producción agropecuaria y la generación de ingresos mediante el acceso a mercados. El lanzamiento del Piloto de Articulación Territorial P20 por parte del MIDIS constituye una iniciativa interesante siempre y cuando cuente con el respaldo político y el liderazgo necesario para lograr la acción conjunta de los sectores y de los gobiernos subnacionales, así como de los recursos presupuestales para expandir su alcance sin mucha demora.
- Desde el gobierno nacional y los gobiernos regionales se debe implementar programas y proyectos de gestión sostenible de los recursos naturales y de la agro-biodiversidad, los cuales deberían enmarcarse en una visión territorial del desarrollo sostenible. Para ello, la implementación de instrumentos de gestión del territorio, como los planes de ordenamiento territorial, es indispensable.
- En concordancia con lo anterior, el sector agrario a través de Agrorural debería diseñar Programas Presupuestales que promuevan la seguridad alimentaria y la gestión sostenible de los recursos naturales en la sierra y selva del país, con la participación efectiva de los gobiernos regionales, corrigiendo así el sesgo centralista que prima actualmente en el diseño de estos programas.
- Se debería promover una alimentación sana, a través del consumo de productos agroecológicos ofrecidos por las organizaciones de pequeños productores, incentivando la realización de ferias ecológicas del tipo «Frutos de la Tierra» en todas las regiones del país.
- Se espera que se cumpla con la reglamentación de la Ley de Promoción de la Producción Orgánica, que se mantiene como una prolongada deuda por parte del Ministerio de Agricultura.
- El gobierno nacional debe incrementar el presupuesto público para financiar programas y proyectos destinados a las poblaciones rurales priorizando los departamentos que combinan altas tasas de población rural y altas tasas de pobreza, como Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cajamarca,

Puno, Cusco, Huánuco, entre otros. Dichos recursos deberían financiar, en alianza con los gobiernos regionales, programas del tipo Sierra Productiva, que facilitan la transferencia de tecnologías de bajo costo, fácil apropiación y alto impacto. Asimismo, podrían aportar fondos para el sistema de bancos comunales que canalizan microcréditos con garantías solidarias para mujeres rurales.

- Conforme a lo anterior, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Agricultura deberían, como parte de las medidas fiscales para contrarrestar los efectos de la crisis europea, considerar la implementación de un programa de gasto para pequeñas obras sociales y productivas en las zonas rurales de los departamentos con los más altos índices de pobreza y brechas de infraestructura, que contribuya al empleo de mano de obra local y al mejoramiento de las condiciones sociales y productivas de dichas localidades.
- La implementación del piloto de los Módulos de Servicios Agrarios Rurales (MOSAR), anunciada por el MINAG para integrar los servicios que ofrece el sector agrario, empezando por los departamentos de Huancaavelica, Apurímac, Ayacucho y Cusco, es una iniciativa correcta, pero débil, considerando el escaso presupuesto con que cuenta y que no incluye a los gobiernos subnacionales.
- Se debería flexibilizar el mecanismo PROCOMPITE, que vienen implementando las municipalidades y gobiernos regionales, con la finalidad de que se financien no solamente iniciativas de negocios de agentes económicos o productores organizados mediante cadenas productivas, sino también iniciativas de otro tipo de organizaciones existentes en el medio rural, tanto para generar ingresos como para gestionar y conservar los recursos naturales.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP



Asociación ARARIWA

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas"
CBC



cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social

Centro Ecuaménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS



cedep

Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

Teléfonos: 613 8313, 613 8314

Telefax: 613 8315

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe