

Políticas públicas y Presupuesto para **LA PEQUEÑA AGRICULTURA**

REPORTE 7
BALANCE 2013

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zevallos
Presidente del Directorio

Eduardo Ballón
Coordinador Ejecutivo

Políticas públicas y Presupuesto para LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Reporte 7. Balance 2013

Lima, agosto de 2014

El Reporte “Políticas públicas y Presupuesto para la Pequeña Agricultura” es una publicación del Grupo Propuesta Ciudadana.

Elaborado por: **Epifanio Baca.**
Carlos Cornejo.

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110. Lima 7.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	4
1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA 2013.....	5
2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN 2013 Y SU EVOLUCIÓN	9
2.1 Presupuesto para la pequeña agricultura a nivel nacional y por nivel de gobierno.....	9
2.2 Presupuesto para la pequeña agricultura por departamento.....	9
2.3 Presupuesto para la pequeña agricultura por categoría presupuestal.....	13
2.4 Presupuesto para la pequeña agricultura por tipo de gasto.....	15
2.5 Presupuesto para la pequeña agricultura por fuente de financiamiento.....	17
3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA.....	19
3.1 Evolución de la inversión 2009-2013.....	22
3.2 Avance de ejecución del gasto de inversión.....	22
4. PROGRAMAS ORIENTADOS A PEQUEÑA AGRICULTURA DESDE EL MINAGRI Y GOBIERNOS SUBNACIONALES, 2013.....	32
4.1 Fondo Mi Riego.....	32
4.2 Programa AGRORURAL.....	34
4.3 Programa AGROIDEAS.....	38
4.4 PROCOMPITE.....	40
4.5 Haku Wiñay.....	42
4.6 Agrominas.....	43
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	44
ANEXOS.....	47
Anexo 1. Presupuesto para la pequeña agricultura por nivel de gobierno 2013.....	47
Anexo 2. Presupuesto (PIM) per cápita para la pequeña agricultura, por departamento, 2013.....	47
Anexo 3. Avance de ejecución del gasto para la pequeña agricultura, por departamento 2013 y 2012.....	48
Anexo 4. Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, 2013	49
Anexo 5. Avance de ejecución del presupuesto público para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, por nivel de gobierno 2013.....	50
Anexo 6. Avance de ejecución del presupuesto público (PIM) para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno 2012 y 2013.....	51
Anexo 7. Mi Riego: Proyectos según departamento, 2013.....	52
Anexo 8. AGRORURAL: Distribución del presupuesto según fuente de financiamiento 2012 y 2013.....	52
Anexo 9. AGROIDEAS: Convenios, organizaciones beneficiarias y transferencias 2013.....	53

PRESENTACIÓN

Quienes pensaron que la designación del 2013 como el “*Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria*”, podría significar algunos cambios sustantivos en las políticas y la asignación presupuestal para la pequeña agricultura en particular y el sector rural en general, pecaron de optimistas ya que, en los hechos, no ha ocurrido nada significativo. Con el pasar del tiempo se ha ido consolidando el poder de decisión del Ministerio de Economía y Finanzas y del ministro Castilla que cuenta con la confianza de la pareja presidencial para imponer políticas dictadas por los intereses de los grupos empresariales más poderosos del país; esta lógica no deja ningún espacio para el diseño y concreción de propuestas que, poniendo de lado el credo neoliberal, promuevan el desarrollo de la pequeña agricultura, que en las condiciones actuales, cuenta con suficientes evidencias sobre sus posibilidades de articularse exitosamente al mercado nacional e internacional.

Lo ocurrido durante el año 2013 confirma la escasa voluntad política del gobierno actual para apuntalar hacia una verdadera política de inclusión económica y social en el sector rural, superando el alcance estrecho de los programas sociales actuales. La creación del Fondo de Promoción del Riego de la Sierra (Mi Riego) con mil millones de nuevos soles destinados a financiar proyectos de infraestructura hídrica fue una decisión puntual, que surgió a raíz de los conflictos por el acceso al agua que generan las inversiones mineras antes que de una preocupación genuina por las posibilidades de la pequeña agricultura.

Un hecho que evidencia la ausencia de un sector agrario con agenda propia sobre su desarrollo que vaya más allá de promover la agroexportación en la costa mediante grandes inversiones en infraestructura de riego, ha sido la creación en enero de 2013 –entre el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Instituto INVERTIR– del Programa de Convergencia entre Agricultura y la Minería denominado Agrominas cuyo objetivo es generar un entorno favorable a las inversiones mineras utilizando fondos públicos. Una parte de los recursos del fondo Mi Riego ha tenido este destino que nos parece controvertido porque en los territorios donde hay gran minería, hay recursos del canon.

En contraste con lo anterior, el programa Haku Wiñay promovido desde el MIDIS, en el marco de los lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión, que tiene un enfoque interesante y recoge los aprendizajes del Estado en la materia, ha sido premiado con la reducción de su presupuesto para el año 2014 a casi la mitad respecto al año anterior.

El presente Reporte 7 de Vigilancia a las políticas y el presupuesto público para la pequeña agricultura trae un balance del año 2013 con información y análisis sobre estos temas. Empieza con un resumen de las políticas más relevantes, luego describe y analiza el presupuesto general y las inversiones destinadas a la pequeña agricultura por los tres niveles de gobierno. Seguidamente, presenta los principales programas implementados desde el gobierno nacional para este sector y finalmente esboza algunas conclusiones y recomendaciones.

La publicación de este reporte es posible gracias al apoyo de la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM) y Oxfam.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA (PA) 2013

Entre las principales consideraciones que sustentaron la designación del 2013 como el “*Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria*”¹, se señaló el interés por mejorar los servicios del Estado para poblaciones alejadas, la ampliación de la frontera agrícola, el desarrollo de tecnologías, el fortalecimiento de capacidades de los productores, y la incorporación de productos andinos y amazónicos a los mercados. Es decir, que se apuntaba a priorizar inversiones que contribuyan a mejorar tanto las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en las localidades rurales, como las condiciones productivas de los campesinos y campesinas.

En relación con esta decisión, desde el Ministerio de Agricultura y otras entidades públicas, y con la participación de organizaciones no estatales, se realizaron algunas actividades en el ámbito institucional, para implementar mecanismos que estuvieran dirigidos a ubicar en la agenda nacional temas de importancia estratégica para el agro y la alimentación nacional, teniendo como foco central la pequeña producción agropecuaria. A continuación presentamos las principales políticas de relevancia dictadas durante el año 2013.

- En junio, se oficializó el cambio institucional en el sector agricultura, al publicarse la Ley N° 30048 que modificó la estructura básica y funciones del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). Junto a la nueva denominación se dividieron las competencias –las ejercidas desde antes y algunas nuevas- en un Viceministerio de Políticas Agrarias y un Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura. En este último, se incluyó una función que lo faculta a ejecutar programas y proyectos². Esta nueva función ejecutora representó un cambio cualitativo ya que a sus funciones rectoras y normativas se adicionó la de ejecución directa, lo cual contraviene con el sentido de la reforma descentralista.
- En el tema de Seguridad Alimentaria, relacionada estrechamente con la pequeña producción agraria, se promovieron dos políticas importantes:
 - i) En el campo de la planificación estatal, en el mes de julio, se publicó la actualización de la *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2013-2021*³. Parte importante de las estrategias en las dimensiones de *Disponibilidad* y *Acceso*, están dirigidas a la mejora de las condiciones para la producción agropecuaria⁴, con énfasis en la agricultura familiar.

¹ Decreto Supremo N° 001-2013-PCM.

² Ley N° 30048, Ley que modifica el DL 997 LOF MINAG, artículo 11, inciso c) se señala como función del Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y de Riego “Formular, articular, promover y ejecutar los programas y proyectos en materia agraria, en el marco de la Política Nacional Agraria”.

³ Mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI, (28 de diciembre de 2013). Este documento, elaborado entre octubre de 2012 y junio de 2013 por la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscrita al MINAGRI, propone objetivos, metas generales y estrategias, en las dimensiones de Disponibilidad, Acceso, Utilización, Estabilidad e Institucionalidad.

⁴ Referidas a economías de escala en la producción de alimentos, investigación y transferencia tecnológica para incremento de productividad alimentaria, prácticas de conservación y usos sostenible de los recursos naturales, oferta de alimentos, acceso a recursos, comercialización, infraestructura y servicios, entre otros.

- ii) En el campo normativo, en las Comisiones Agraria y de Inclusión Social del Congreso de la República, se discutió el proyecto de *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*⁵. En lo relacionado a la pequeña agricultura, mediante esta norma se busca promover la producción de alimentos, considerando la diversidad existente en el territorio nacional; y propiciar condiciones productivas en armonía con el ambiente, priorizando la pequeña y mediana producción, para incrementar productividad y diversificación en el marco de un mercado incluyente y justo.

Para el ámbito institucional, se propuso que dentro de los Consejos sub-nacionales⁶, se impulse la asociatividad de los pequeños productores agropecuarios, se provea infraestructura para desarrollar mercados locales agropecuarios, y se promueva la formación y capacitación a los productores de diferentes localidades.

- Mediante la Ley de Presupuesto de 2013, se creó el Fondo de Promoción del Riego de la Sierra (Mi Riego)⁷ poniendo a disposición de este Fondo un presupuesto de hasta mil millones de nuevos soles, para financiar y ejecutar proyectos de infraestructura hídrica y sistemas de riego en localidades ubicadas por encima de los 1,500 msnm. La creación de Mi Riego fue bien recibida por los gremios agrarios, porque significa un incremento sustancial en el presupuesto de inversiones del sector agrario; sin embargo, lo que resultó cuestionable es el manejo centralista de los fondos, desde el Ministerio de Agricultura y Riego, con escasa o nula coordinación con los gobiernos sub-nacionales. Como veremos más adelante, el avance en la ejecución del gasto del Fondo Mi Riego ha sido reducido durante el 2013 y gran parte de los recursos se destinan a la construcción de infraestructura de riego, lo que revela un enfoque tradicional en este campo.
- Respecto a la legislación para la producción orgánica, que es realizada por más de 40 mil pequeños productores a nivel nacional, en diciembre de 2013 se dio el primer paso en la implementación de la Ley N° 29196, Ley de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica, constituyéndose el Consejo Nacional de Producción Orgánica, ente asesor y consultivo del MINAGRI encargado de proponer políticas y normas de desarrollo sostenible para el fomento y promoción de la producción orgánica.

Por el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley⁸, se evidencia la poca importancia que el Estado, en particular el sector agrario, le asigna a la producción orgánica. Sin embargo, corresponde a los representantes del Consejo Nacional de Producción Orgánica darle una dinámica que permita contar pronto con un documento de planificación, como es el Plan Nacional Concertado para la Promoción y Fomento de la Producción Orgánica o Ecológica.

⁵ La propuesta de Ley fue discutida en el pleno para su sustentación y aprobación, pero al culminar el año 2013 no se logró votar, postergándose para una próxima legislatura.

⁶ La Ley propone la conformación de un Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional conformado por órganos y organismos del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, que están integrados en un Consejo Nacional, Comités Técnicos Sectoriales y Consejos regionales, provinciales y distritales que se encargarán de coordinar el funcionamiento del sistema.

⁷ El fondo Mi Riego fue aprobado como disposición complementaria en la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2013; y fue reglamentado mediante el Decreto Supremo N° 002-2013-AG.

⁸ La ley fue aprobada en enero de 2008 y el reglamento aprobado mediante el DS N° 010-2012-AG, recién en julio de 2012. La Ley plantea como objetivos el fomento y promoción de la producción orgánica; las funciones y competencias de las entidades estatales encargadas de promocionar y fortalecer un sistema de fiscalización y control de dicha producción.

- Frente a la propagación de la roya amarilla en los cefetos, en varias regiones del país⁹, y el consecuente reclamo de los productores cafetaleros para enfrentar dicha plaga, diversas instituciones del Estado como el Congreso de la República, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), la Dirección General de Competitividad Agraria (DGCA), el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural) y el Banco Agropecuario (Agrobanco) del MINAGRI, se vieron presionados a tomar medidas de urgencia¹⁰.

La respuesta conjunta de las entidades del Estado se entiende porque esta plaga afectaba gravemente a un sector que involucra a 160 mil familias productoras de café, considerado el principal cultivo de agroexportación del país.

- Sustentado en los “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión¹¹”, se puso en marcha *Haku Wiñay*, proyecto cuyo nombre significa “vamos creciendo o creciendo juntos”, mediante el cual se interviene desde el 2012 en centros poblados rurales con mayores índices de pobreza para “facilitar el desarrollo de capacidades que conduzcan a la implementación de buenas prácticas productivas por parte de los hogares usuarios”¹², a través de servicios de asistencia técnica y capacitación.

El aspecto central del esquema de intervención, basado en experiencias previas del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y de otros programas, es que la familia productora recibe los conocimientos técnicos impartidos por los *Yachachiq*¹³ --pobladores de la localidad o zonas cercanas, con saberes previos-, que se encargan de realizar las capacitaciones a los usuarios, bajo la dirección de un coordinador técnico-, y los agricultores lo van implementando en su proceso productivo, en una interacción que se extiende por tres años, siendo los dos primeros de transferencia de conocimientos y técnicas y, el tercero, de acompañamiento a las unidades productivas para que consoliden sus avances.

La Dirección del FONCODES tienen expectativas respecto a los efectos positivos que se lograrán con la implementación de este proyecto, debido a ello han anunciado la decisión de ampliar progresivamente la cobertura; sin embargo, esta situación contrasta con la reducción del presupuesto de apertura del 2014 para el sector agrario, como se verá en el acápite específico del capítulo 4.

⁹ Las zonas cafetaleras de Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, San Martín y Ucayali.

¹⁰ Entre las principales medidas tenemos: el Congreso de la República emitió la Ley N° 30015 en cuyo artículo 2 autoriza al MINAG disponer de recursos para que “financie acciones que conlleven a contrarrestar los efectos de la enfermedad de la roya amarilla del café (*Hemileia vastatrix*)...”; la PCM emitió el DS N° 048-2013-PCM y el DS N° 082-2013-PCM, declarando en emergencia las zonas cafetaleras y disponiendo recursos para las acciones de mitigación; Agrobanco extendió líneas de crédito especiales para renovación de cafetales y compra de deudas.

¹¹ Resolución Ministerial N° 190-2012-MIDIS.

¹² Reporte de Seguimiento a “Haku Wiñay”- FONCODES N° 1 – Octubre de 2013, p.6.

¹³ Op.cit. p.4.

En enero de 2013, el MINAGRI, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Instituto INVERTIR¹⁴ crearon el Programa de Convergencia entre la Agricultura y la Minería (Agrominas), con el objetivo de generar un entorno favorable a la inversión de las empresas extractivas, buscando revertir la imagen negativa de éstas, en las zonas donde operan, originadas por el acceso a los recursos hídricos¹⁵. En ese marco las empresas y dependencias del Estado –que involucra a programas: Agroideas, fondo Mi Riego, AGRORURAL del MINAGRI, FONCODES del MIDIS, la PCM, y los gobiernos regionales y locales- pueden comprometer recursos para generar fondos que se utilicen para financiar inversiones en infraestructura, desarrollo productivo y comercial.

¹⁴ En su página Web el Instituto INVERTIR se presenta como “... una entidad sin fines de lucro, creada con el propósito de promover el desarrollo sostenible del Perú en sus ámbitos económico, social y territorial, mediante la promoción del emprendimiento y de la inversión privada, así como el fortalecimiento de la gestión pública para el diseño y ejecución de políticas, planes y proyectos de desarrollo”. <http://www.invertir.org.pe>.

¹⁵ En la presentación de “Agrominas. Un modelo innovador de desarrollo y convivencia pacífica. El Caso Southern Perú”, se señala que el “Diálogo entre la empresa, la comunidades y las autoridades es fundamental para que los proyectos privados sean aprobados por la población [...] El objetivo es que la empresa Southern Perú Copper Corporation (SPCC) se convierta en una empresa querida en las regiones en las que opera”.

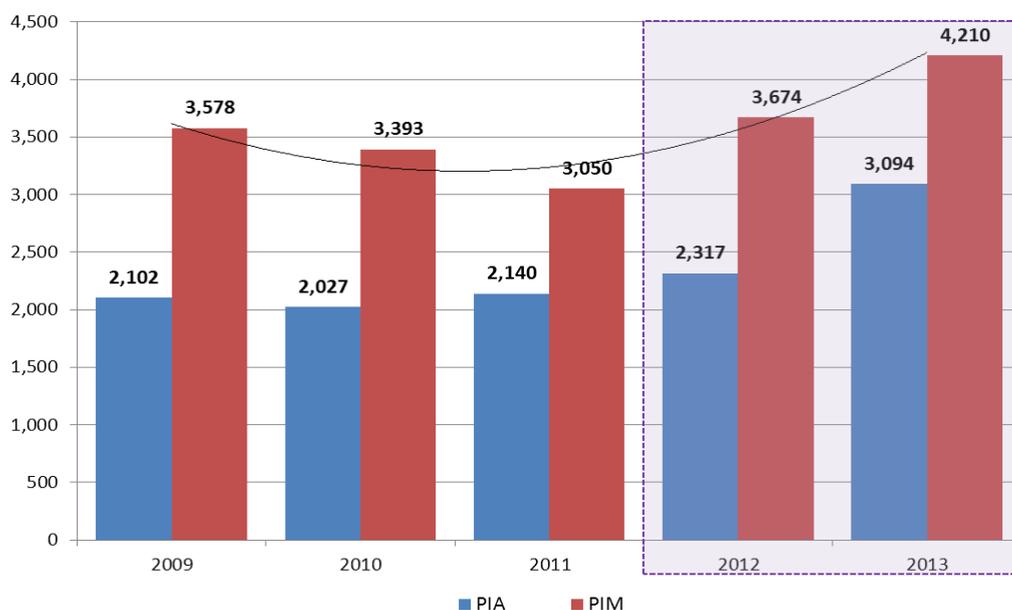
2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN 2013 Y SU EVOLUCIÓN

2.1 Presupuesto para la pequeña agricultura a nivel nacional y por nivel de gobierno

El presupuesto para la pequeña agricultura del año 2013 registra un incremento sustancial respecto al del año 2012. El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) pasó de S/. 2,317 millones a S/. 3,094 millones, lo que significa un aumento de 33.5%.

Producto de las modificaciones que sufre el presupuesto de apertura durante el año –por la inclusión de los saldos del año anterior y otras ampliaciones- el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) llegó a S/. 4,210 millones, lo que implica un incremento de S/. 1,116 millones respecto al PIA. Esta modificación de 36% en el presupuesto es significativa, pero menor comparada con la registrada el año 2012 que fue de 58%.

Gráfico 1
Presupuesto público para la pequeña agricultura 2013
(En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El incremento extraordinario del PIA para la pequeña agricultura del 2013 hizo que su peso relativo en el presupuesto nacional aumente a 2,9%, similar al del año 2009. Sin embargo, como podemos apreciar en el gráfico 2, la reducción del PIA agrario en el presupuesto del 2014 -debido principalmente a la caída del presupuesto de los gobiernos locales- hizo que el peso relativo retroceda a 2,4%, nivel que mantuvo entre los años 2010 y 2012.

Gráfico 2
Importancia del presupuesto (PIA) para la pequeña agricultura respecto al presupuesto público nacional 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El PIA para la pequeña agricultura muestra que el año 2013 aumentó principalmente por la creación del fondo Mi Riego, cuyo manejo fue encargado al MINAGRI; debido a ello el PIA del gobierno nacional creció en 46% respecto al año anterior, mientras que el presupuesto de los gobiernos regionales y el de los gobiernos locales aumentó pero en porcentajes menores, de 21% y 27%, respectivamente. Ver cuadro 1.

Cuadro 1
Presupuesto para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	Presupuesto	2012	2013	Variación 2013/2012
Gobierno nacional	PIA	960	1,403	46%
	PIM	1,214	1,705	40%
Gobiernos regionales	PIA	619	751	21%
	PIM	1,109	1,122	1%
Gobiernos locales	PIA	738	940	27%
	PIM	1,351	1,383	2%
Tota general	PIA	2,317	3,094	34%
	PIM	3,674	4,210	15%

Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

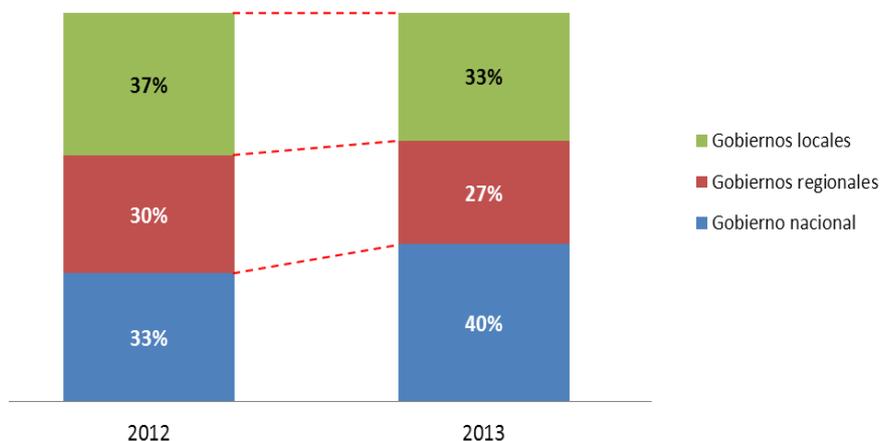
Por su parte, el PIM total del 2013 muestra un incremento de 36% respecto al PIA, siendo significativo en los gobiernos regionales y locales que fueron cercanos al 50%, mientras que el presupuesto en el gobierno nacional creció en 21% (ver anexo 1). En suma, el peso del gobierno nacional en el presupuesto para la pequeña agricultura aumentó de 33% en 2012 a 40% en 2013, influenciado por los recursos del fondo Mi Riego, lo cual es un indicador de recentralización del gasto –el de riego en sierra- que debe ser manejado en forma descentralizada. Ver gráficos 3 y 4.

Gráfico 3
Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno 2013
(En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 4
Estructura del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura,
por nivel de gobierno 2013
(En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Avance en la ejecución del gasto

El gasto devengado del año 2013 aumentó en 11% respecto al año previo, pasando de S/. 2,834 millones a S/. 3,135 millones. No obstante, el indicador de eficacia en el gasto (gasto devengado/PIM) disminuye a 74%. Estos resultados muestran que la capacidad de gasto no logró absorber el mayor presupuesto asignado para la pequeña agricultura y, en consecuencia, el saldo presupuestal no ejecutado aumenta. Ver cuadro 2 y gráfico 5.

Cuadro 2
Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)

Rubro	2012	2013	Diferencia del monto 2013/2012	Variación porcentual 2013/2012
PIM	3,674	4,210	536	15%
Gasto devengado	2,834	3,135	302	11%
Avance de ejecución	77%	74%		

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 5
Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura 2013
(En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El avance en la ejecución del gasto por nivel de gobierno muestra que el gobierno nacional y los gobiernos regionales logran un mayor avance, con 78% y 77%, respectivamente, mientras que las municipalidades sólo llegaron al 67%. Comparando con el resultado del año 2012 se constata que las municipalidades mantienen el nivel de eficacia, mientras que en los gobiernos regionales y el gobierno nacional hay un retroceso en seis puntos porcentuales. Ver cuadro 3.

Cuadro 3
Avance de ejecución del gasto para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2012			2013		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Gobierno nacional	1,214	1,018	84%	1,705	1,336	78%
Gobiernos regionales	1,109	921	83%	1,122	867	77%
Gobiernos locales	1,351	894	66%	1,383	932	67%
Total	3,674	2,834	77%	4,210	3,135	74%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2.2. Presupuesto para la pequeña agricultura por departamento

La distribución territorial del Presupuesto Institucional Modificado para la pequeña agricultura muestra que los departamentos con mayores recursos son: Cusco, Ayacucho y Ancash, seguido por Moquegua, Puno, Cajamarca y Piura con montos menores. El presupuesto aumentó respecto al 2012 en la mayor parte de los departamentos, con excepción de Piura, Tumbes, Madre de Dios y Lambayeque. Ver cuadro 4.

Cuadro 4
Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura por departamento 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Departamento	2012	2013	Variación 2013/2012
Cusco	448	585	31%
Ayacucho	252	305	21%
Ancash	262	294	12%
Moquegua	169	209	24%
Puno	199	204	3%
Cajamarca	182	199	10%
Piura	225	195	-14%
La Libertad	170	194	14%
Tacna	166	190	15%
Apurímac	98	152	55%
Huancavelica	121	146	21%
Arequipa	141	143	1%
Junín	89	118	32%
Ica	58	91	57%
Huánuco	69	79	14%
Tumbes	84	77	-8%
San Martín	49	59	20%
Amazonas	34	56	64%
Loreto	38	45	19%
Lambayeque	49	45	-9%
Ucayali	32	36	13%
Pasco	35	32	-9%
Madre de Dios	17	12	-28%
Total*	3,674	4,210	15%

* Incluye Lima y Callao.

Fuente: MEF-SIAF

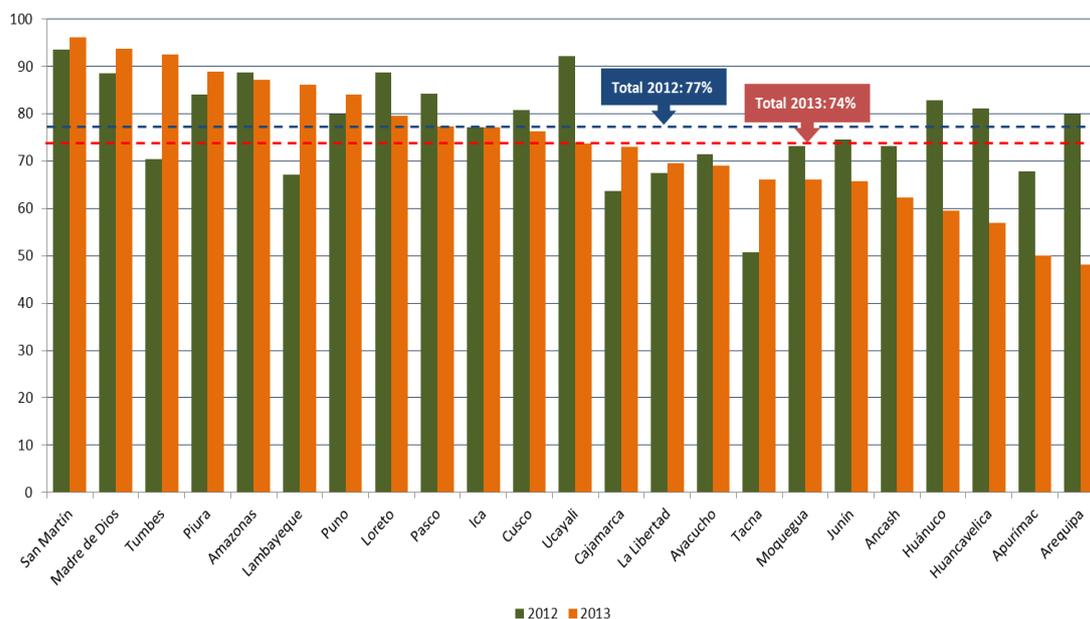
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Si tomamos la distribución per cápita del presupuesto para la pequeña agricultura (PIMPA/Población rural) –que ofrece una medida más aproximada sobre la equidad- vemos que Moquegua, Tacna y Tumbes son los que tienen un promedio más elevado, con S/. 7,773, S/. 6,724 y S/. 3,653, respectivamente. Mientras que en el otro extremo están Cajamarca, Lambayeque, Huánuco y Loreto con montos per cápita de S/. 200 o menos. En el primer grupo, la población rural es menor a 30 mil personas, mientras que en los cuatro finales, la población rural es superior a 250 mil personas. Particularmente Cajamarca supera el millón de pobladores rurales. Ver anexo 2.

Ejecución del gasto

La eficacia del gasto por departamentos ha disminuido en el 2013 respecto al año anterior. En términos generales en el 2012 doce departamentos registraron 80% o más de avance de ejecución, mientras que en el 2013 solo fueron ocho. Además, en trece departamentos los avances de ejecución son menores que el año 2012 (ver gráfico 6). Arequipa cae en 32 puntos porcentuales. Llama la atención que Huánuco, Huancavelica y Apurímac que son de mayor población rural están en el grupo donde disminuyó más la ejecución del gasto. Ver anexo 3.

Gráfico 6
 Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, por departamento 2013
 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

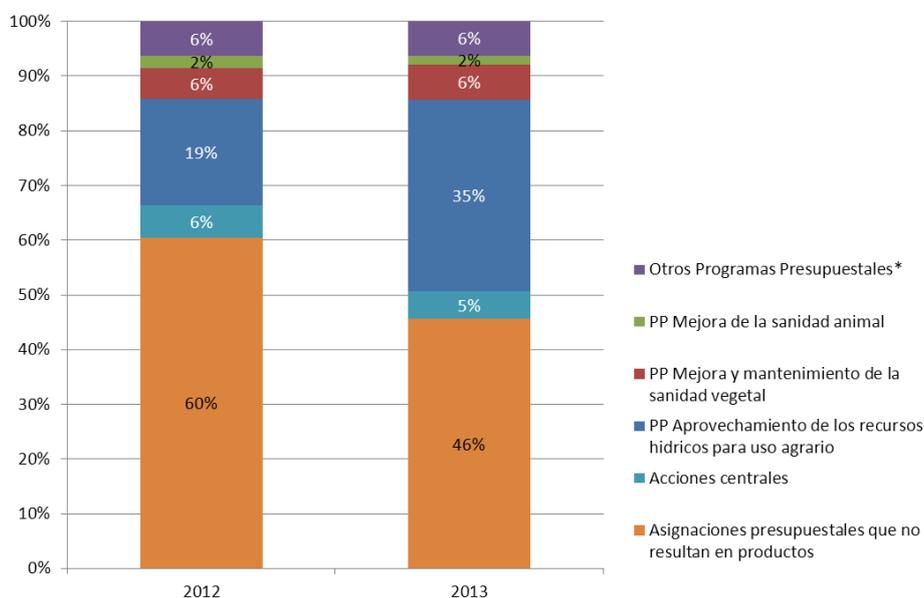
2.3 Presupuesto para la pequeña agricultura por categoría presupuestal

En el marco del proceso de implementación del Presupuesto por Resultados (PpR), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) distribuyó el total del presupuesto público del 2013 en tres tipos de categorías presupuestarias: (i) Programas Presupuestales (PP), (ii) Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos (APNOP), y (iii) Acciones Centrales (AC). Se definieron un total 67 PP, que en conjunto abarcaron el 37,7% del presupuesto total. En las APNOP se concentró el 51,6%, y en la categoría Acciones Centrales el 10,7% restante.

De acuerdo a las categorías señaladas en 2013, la Función Agropecuaria del presupuesto para la pequeña agricultura se distribuyó en 13 *programas presupuestales*¹⁶ con un monto total de S/. 2,080 millones (49%), la categoría APNOP con S/. 1,919 millones (46%) y el 5% restante correspondió a las *Acciones Centrales* (ver gráfico 7). El cambio fundamental de esta distribución es que en el 2012 los *programas presupuestales* eran un tercio del presupuesto total y en el 2013, pasaron a ser el 49%. Para el mismo periodo, las APNOP pasan del 60% al 46%.

¹⁶ Los PP son: Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario; Desarrollo productivo de las empresas; Gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica; Manejo eficiente de recursos forestales y fauna silvestre; Mejora de la inocuidad agroalimentaria; Mejora de la sanidad animal; Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal; Programa Articulado Nutricional; Programa de Desarrollo alternativo integral y sostenible-PIDAIS; Programa nacional de apoyo directo a los más pobres; Programa para la generación del empleo social inclusivo-Trabaja Perú; Reducción de la degradación de los suelos agrarios; Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.

Gráfico 7
Presupuesto para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal 2013
(En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por nivel de gobierno la distribución del presupuesto (PIM) agrario ha seguido una proporción claramente distinguible: los *PP* concentraron el 60% del presupuesto del gobierno nacional, el 52% de los gobiernos regionales el 34% de las municipalidades; y el resto de los recursos fueron destinados principalmente a la categoría *APNOP* y una mínima parte a *Acciones Centrales*. Ver anexo 4.

Del conjunto de programas presupuestales destaca el de *Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario*, que representa el 35% del presupuesto total para la pequeña agricultura (ver gráfico 7). Sin embargo, hay que anotar que dentro de la categoría *APNOP* se incluyen otros 421 proyectos de riego que suman S/. 282 millones y que representan un 7% del total.

Además, es necesario señalar que poco más de un tercio del presupuesto de la categoría *APNOP* se asignaron a los rubros *Gestión de proyecto*, *Apoyo a la producción agropecuaria*, y *Sin producto*, que no tienen más desagregación en el portal del MEF.

Ejecución del gasto

Los datos del cuadro 5 permiten ver que la disminución en la eficacia del gasto del año 2013 respecto al 2012, se originó en el menor desempeño alcanzado en el *PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario*, donde solo se ejecutó el 60% de lo presupuestado. El gobierno nacional obtuvo la menor eficiencia de gasto en este programa con 44% de avance de ejecución. Ver anexo 5.

Cuadro 5
Avance de ejecución del gasto para la pequeña agricultura,
según categoría presupuestal 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Categoría Presupuestal	2012			2013		
	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución
Programas presupuestales	1,234	902	73%	2,080	1,444	69%
PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	712	521	73%	1,478	880	60%
PP Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	206	169	82%	273	266	97%
PP Mejora de la sanidad animal	84	67	80%	67	60	91%
Otros programas Presupuestales	232	145	62%	263	238	90%
Acciones centrales	218	190	87%	210	195	93%
Asignaciones presupuestales que no resultan en productos	2,222	1,743	78%	1,919	1,497	78%
Total general	3,674	2,834	77%	4,210	3,135	74%

Fuente: MEF-SIAF

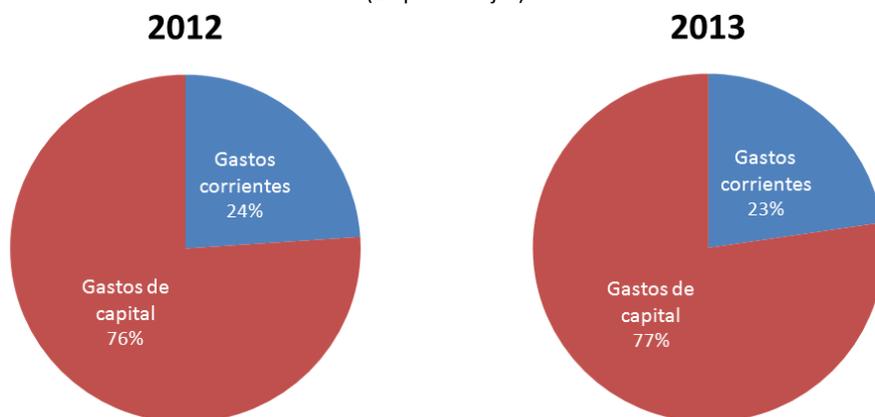
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2.4 Presupuesto para la pequeña agricultura por tipo de gasto

El presupuesto para la pequeña agricultura esta compuesto principalmente por gastos de capital que financian las inversiones, esta característica no ha cambiado en el 2013 puesto que los gastos de capital representaron el 77% del total y el 23% restante fueron los provenientes de gastos corrientes. Ver gráfico 8.

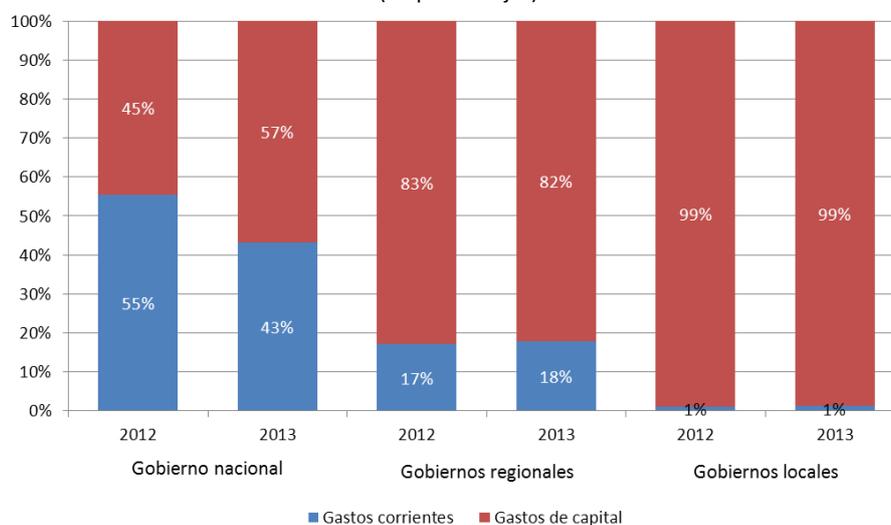
Como es conocido los gastos corrientes son más importantes en el gobierno nacional porque están vinculados a sus funciones como generador y director de las políticas y normas del sector, mientras que en los gobiernos subnacionales predominan los gastos de capital, especialmente en las municipalidades. El reducido presupuesto para gasto corriente en los gobiernos regionales es un problema, pues explica por ejemplo, las condiciones precarias en que operan las Direcciones Regionales de Agricultura (DRA). Ver gráfico 9.

Gráfico 8
 Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según tipo de gasto 2013
 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 9
 Distribución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura,
 según tipo de gasto y por nivel de gobierno 2013
 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura muestra que los gastos de capital son los que tienen el menor avance (68%), por las dificultades que implica la ejecución de los proyectos de inversión, mientras que los gastos corrientes tienen un avance mayor (95%). Ver cuadro 6.

Cuadro 6
Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, según tipo de gasto 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2012			2013		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Gastos corrientes	879	772	88%	955	909	95%
Personal y obligaciones sociales	186	170	91%	162	157	97%
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.2	0.2	93%	0.2	0.2	88%
Bienes y servicios	498	407	82%	691	651	94%
Donaciones y transferencias	159	159	100%	57	57	100%
Otros gastos	37	36	99%	45	44	99%
Gastos de capital	2,794	2,062	74%	3,255	2,227	68%
Donaciones y transferencias	28	28	100%	13	13	100%
Otros gastos	5	5	100%	3	2	87%
Adquisición de activos no financieros	2,759	2,027	73%	3,234	2,209	68%
Adquisición de activos financieros	3	3	92%	6	3	46%
Total	3,674	2,834	77%	4,210	3,135	74%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2.5 Presupuesto para la pequeña agricultura por fuente de financiamiento

Las principales fuentes de financiamiento del presupuesto para la pequeña agricultura son los *Recursos Determinados* (46%) y los *Recursos Ordinarios* (39%), composición que no ha sufrido variaciones entre 2012 y 2013 (Cuadro 7). Los *Recursos Determinados* están constituidos principalmente por los ingresos del canon y las regalías que reciben las regiones donde se explotan recursos naturales, minerales e hidrocarburos.

Los *Recursos Ordinarios* son importantes en el gobierno nacional y en los gobiernos regionales, mientras que en las municipalidades predominan los *Recursos Determinados*. Ver cuadro 8.

Un dato relevante para el seguimiento del fondo Mi Riego es que ha sido registrado en la fuente de financiamiento *Recursos Determinados*, y específicamente en el rubro *Canon, Sobre canon, Regalías, Rentas De Aduanas y Participaciones*, por un total de S/. 305 millones, distribuidos en las cinco unidades ejecutoras del MINAGRI¹⁷ que se encargan de realizar los proyectos del Fondo¹⁸. Ver cuadro 8.

¹⁷ El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) el Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS); el Proyecto Especial Jaén San Ignacio Bagua (PEJSIB); y la Dirección General de Infraestructura Hidráulica (DGIH).

¹⁸ En el anexo N° 4 de la Resolución Directoral N° 029-2012-EF/50.01, Clasificador de fuentes de financiamiento y rubros para el año fiscal 2013, se señala que el rubro *Canon, sobre canon, regalías, rentas de aduanas y participaciones* "Incluye el rendimiento financiero, así como los saldos de balance de años fiscales anteriores", lo que justifica el registro de los recursos del fondo Mi Riego en dicho rubro, ya que en la Disposición Complementaria de creación del Fondo se indica que "... la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público queda autorizada a depositar hasta S/. 1,000,000,000.00 (mil millones y 00/100 nuevos soles), en una cuenta de carácter intangible, con cargo a los saldos de los recursos del Tesoro Público, al 31 de diciembre del año 2012..."

Cuadro 7
Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2012		2013		Variación 2013 / 2012
	PIM	Participación	PIM	Participación	
Recursos ordinarios	1,411	38%	1,628	39%	15%
Recursos directamente recaudados	270	7%	275	7%	2%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	152	4%	222	5%	46%
Donaciones y transferencias	169	5%	156	4%	-8%
Recursos determinados	1,672	46%	1,929	46%	15%
Total general	3,674	100%	4,210	100%	15%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 8
Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento,
por nivel de gobierno 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno Nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos Locales	
	PIM	Participación	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	1,049	62%	499	45%	79	6%
Recursos directamente recaudados	205	12%	40	4%	30	2%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	123	7%	86	8%	14	1%
Donaciones y transferencias	22	1%	28	3%	105	8%
Recursos determinados	305	18%	468	42%	1,156	84%
Total general	1,705	100%	1,122	100%	1,383	100%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Ejecución del gasto

En el resultado general se evidencia la mejora en la ejecución del gasto de la fuente *Recursos Ordinarios* en el 2013, respecto al 2012, pasando de 88% al 93%, mientras que en los *Recursos Determinados* se registra una disminución de la eficacia del gasto, de 71% a 60% de lo presupuestado. Ver cuadro 9.

Por otro lado, se aprecia que en los tres niveles de gobierno los *Recursos Ordinarios* tuvieron mayor avance de ejecución, superando el 80% y llegando incluso al 96% en el gobierno nacional. En cambio, el avance de ejecución de los gastos de la fuente de *Recursos Determinados* fue de 67% y 70% en los gobiernos subnacionales y de apenas un 20% en el gobierno nacional (ver gráfico 10 y anexo 6). Este bajo nivel de gasto para la fuente *Recursos Determinados* del gobierno nacional se debe a que durante el año 2013 solo se desembolsaron recursos para 29 de los 137 proyectos aprobados del fondo Mi Riego a cargo de las cinco unidades ejecutoras del MINAGRI¹⁹.

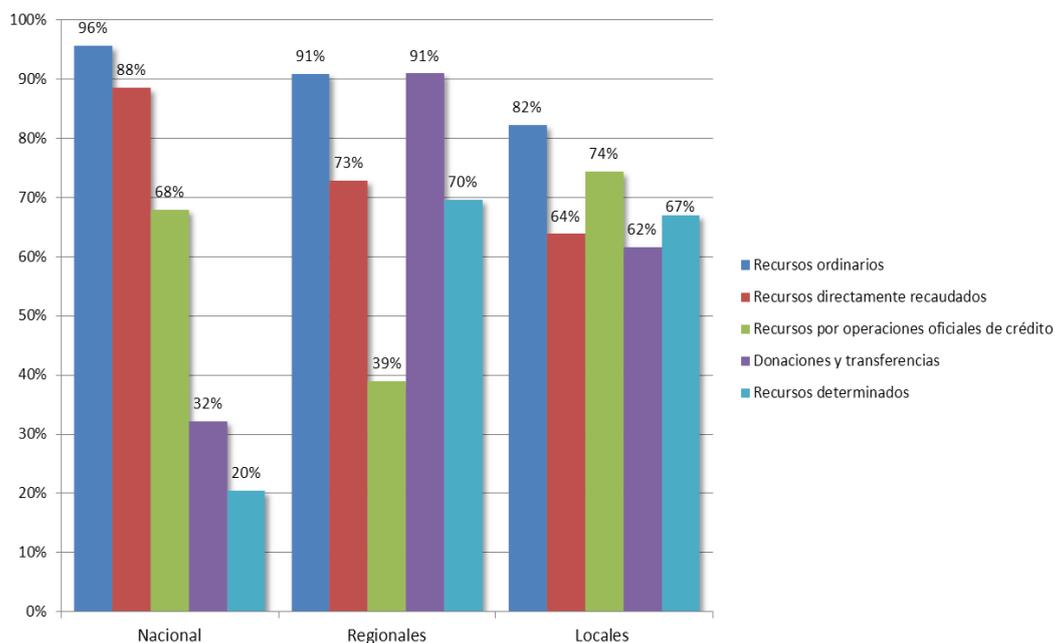
¹⁹ Según la información del portal de transparencia económica del MEF, en el 2013 las Unidades Ejecutoras del MINAGRI realizaron gastos devengados de la fuente *Recursos Determinados* en el siguiente número de proyectos: AGRORURAL (7 proyectos), PSI (14 proyectos), PESCS (6 proyectos), PEJSIB (1 proyecto) y DGIH (1 proyecto).

Cuadro 9
Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura,
según fuente de financiamiento 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2012			2013		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Recursos ordinarios	1,411	1,236	88%	1,628	1,520	93%
Recursos directamente recaudados	270	185	69%	275	230	83%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	152	124	81%	222	127	57%
Donaciones y transferencias	169	108	64%	156	98	63%
Recursos determinados	1,672	1,181	71%	1,929	1,161	60%
Total general	3,674	2,834	77%	4,210	3,135	74%

Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 10
Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura,
según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2013
 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3 GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

3.1 Evolución de la inversión 2009-2013

El presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura del año 2013 fue de S/. 3,234 millones lo que significa un incremento de 17% respecto al año anterior. Como se puede observar en el gráfico 11, este monto representa el nivel más alto de los últimos cinco años. El aumento en el presupuesto de inversiones para este sector se dio íntegramente en el gobierno nacional, pues en los otros dos niveles de gobierno el presupuesto es prácticamente el mismo. Ver cuadro 10.

Gráfico 11
Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura, 2009-2013
(En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 10
Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura
según nivel de gobierno 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)

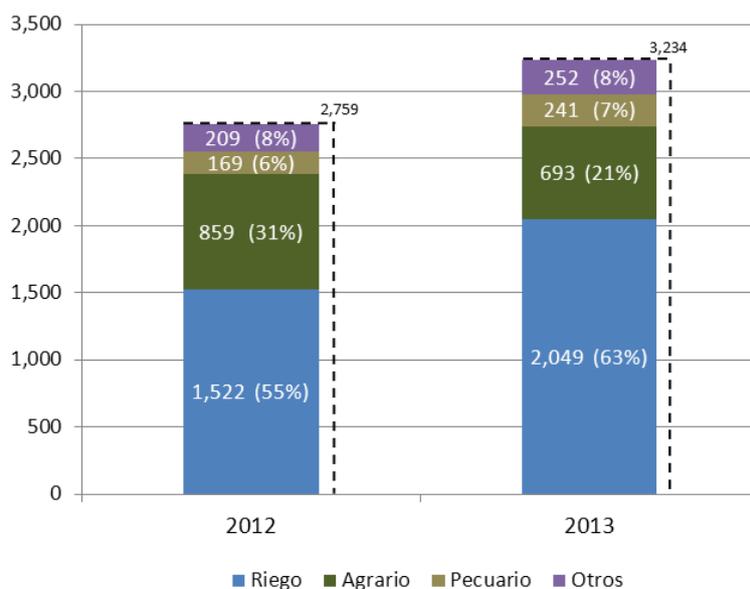
Nivel de gobierno	2012	2013	Diferencia 2013/2012	Variación 2013/2012
Gobierno nacional	533	959	427	80%
Gobiernos regionales	895	911	16	2%
Gobiernos locales	1,331	1,364	33	2%
Total general	2,759	3,234	475	17%

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Presupuesto de inversión para la pequeña agricultura según división funcional

Riego es la función que concentra la mayor parte de la inversión para la pequeña agricultura con el 63% del total el año 2013, lo que representa un significativo incremento respecto al año anterior cuando representaba el 55%. Le siguen en importancia la división *Agrario* con 21%, con proyectos para erradicación de la plaga de la fruta en tres departamentos, proyectos de mejoramiento de la producción de cultivos, mejora de capacidades productivas; e incluso forman parte proyectos de construcción y mejoramiento de proyectos de riego²⁰; y la *Pecuario* con un 7%, donde se incluyen proyectos de mejora en la producción y comercialización de ganado, mejora de capacidades en crianzas, y proyectos para mejorar la producción y comercialización de productos agroindustriales. Ver gráfico 11.

Gráfico 11
Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura
según división funcional 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)



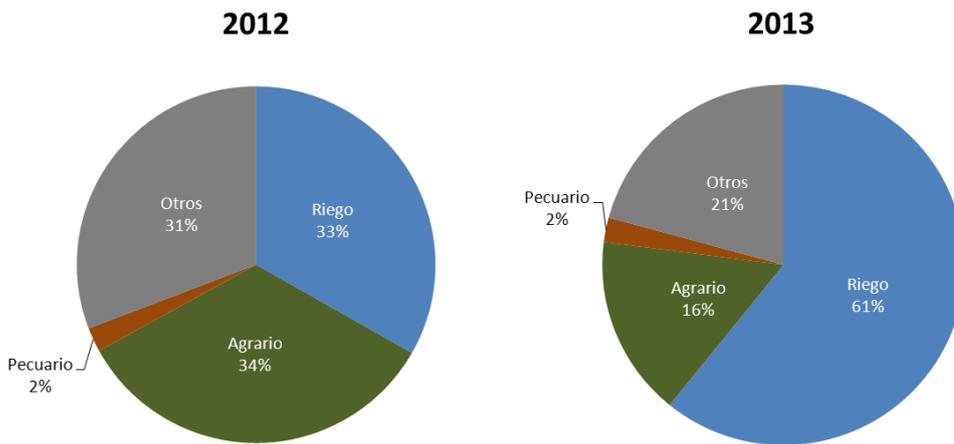
Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Como podemos apreciar en el gráfico 12, en el presupuesto de inversión del año 2013 los tres niveles de gobierno ratifican que la mayor parte de los recursos se destina a *Riego*. Los gobiernos regionales son los que destinan la mayor parte de los recursos de inversión a esta división, alcanzando el 81%. Es de destacar que las municipalidades destinaron en conjunto la tercera parte del presupuesto de inversión en pequeña agricultura a la división funcional *Agrario*.

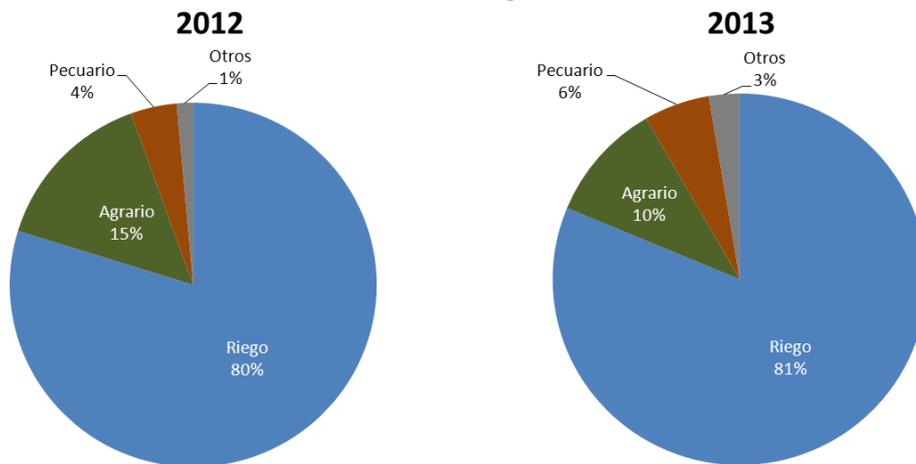
²⁰ Los proyectos de riego incluidos alcanzan el 17% de la división funcional Agrario.

Gráfico 12
 Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura
 según división funcional, por nivel de gobierno 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

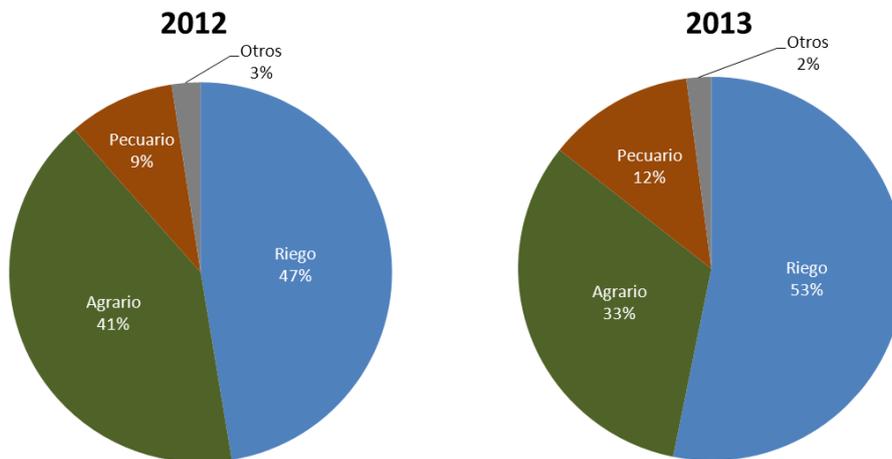
Gobierno nacional



Gobiernos regionales



Gobiernos locales



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Inversión para la pequeña agricultura por fuente de financiamiento

En las municipalidades el 84% de la inversión presupuestada para la pequeña agricultura, depende de la fuente *Recursos Determinados*, y allí los recursos del canon tienen un peso gravitante. Por su parte, en los otros dos niveles de gobierno la mayor parte de la inversión está financiada por los *Recursos Ordinarios* y *Recursos Determinados*. Ver cuadro 11.

Como ya mencionamos antes, lo particular del 2013 es que por primera vez en el sector agrario del gobierno nacional se registra S/. 305 millones financiados por la fuente *Recursos Determinados*, lo que se explica por los proyectos del Fondo Mi Riego a cargo de unidades ejecutoras del MINAGRI²¹.

Cuadro 11
Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura
según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos Locales		Total	
	PIM	Participación	PIM	Participación	PIM	Participación	PIM	Participación
Recursos ordinarios	480	50%	384	42%	79	6%	943	29%
Recursos directamente recaudados	33	3%	18	2%	28	2%	79	2%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	123	13%	86	9%	14	1%	222	7%
Donaciones y transferencias	19	2%	27	3%	97	7%	142	4%
Recursos determinados	305	32%	395	43%	1,146	84%	1,847	57%
Total general	959	100%	911	100%	1,364	100%	3,234	100%

Fuente: MEF-SIAF

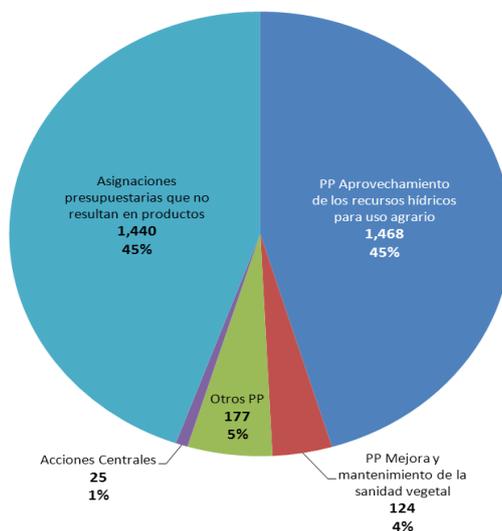
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Presupuesto de inversión para la pequeña agricultura por categoría presupuestal

Las categorías presupuestales que sumadas concentran el 90% de la inversión para la pequeña agricultura son el *PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario* que alcanza el 45% del total, y la categoría *Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos*, con el mismo porcentaje (ver gráfico 13). La diferencia es que como su nombre sugiere en esta última categoría se incluye una diversidad de proyectos que no corresponden a la metodología de los programas presupuestales.

²¹ Los presupuestos fueron los siguientes: PSI (S/. 129 millones); AGRORURAL (S/. 127 millones); PESCS (S/. 38 millones); PEJSIB (S/. 8 millones) y DGIH (S/. 3 millones).

Gráfico 13
Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura
según categoría (En millones de nuevos soles y
 presupuestal 2013
 porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Es importante señalar que, de manera similar al año anterior (2012), las inversiones para riego están incluidas en otras categorías diferentes al *PP Aprovechamiento de recursos hídricos para uso agrario*, como se muestra en el cuadro 12. En efecto, cerca de la mitad de la inversión registrada en la categoría *Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos*, tienen que ver con proyectos de construcción y mantenimiento de sistemas de riego.

Cuadro 12
Presupuesto (PIM) de inversión para la pequeña agricultura en riego*
según categoría presupuestal 2013
 (En millones de nuevos soles)

Categoría Presupuestal	PIM
Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1,468
Otros programas presupuestales**	8
Acciones centrales	1
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	703
Total general	2,180

* Incluye las divisiones funcionales de Riego y Agrario, y los grupos funcionales de infraestructura de riego y riego tecnificado.

** Incluye los siguientes programas presupuestales: (1) Gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica, (2) Programa articulado nutricional, (3) Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible – PIRDAIS, (4) Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú, (5) Reducción de la degradación de los suelos agrarios, (6) Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.

Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.2 Avance de ejecución del gasto de inversión

Los gobiernos regionales son los que muestran mayor eficacia en el gasto de inversión para la pequeña agricultura en el 2013, alcanzando el 74%, seguido por las municipalidades con el 67% y a la zaga está el gobierno nacional con el 65%. Como se puede observar en el cuadro 13, al comparar con el periodo 2012 tenemos que, tanto el gobierno nacional como los gobiernos regionales registran una importante disminución en su eficacia en la ejecución de las inversiones, mientras que las municipalidades mantienen el mismo nivel.

Cuadro 13
Avance de ejecución del presupuesto de inversión para la pequeña agricultura,
según nivel de gobierno 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2012			2013		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Gobierno nacional	533	414	78%	959	620	65%
Gobiernos regionales	895	733	82%	911	674	74%
Gobiernos locales	1,331	880	66%	1,364	915	67%
Total general	2,759	2,027	73%	3,234	2,209	68%

Fuente: MEF-SIAF

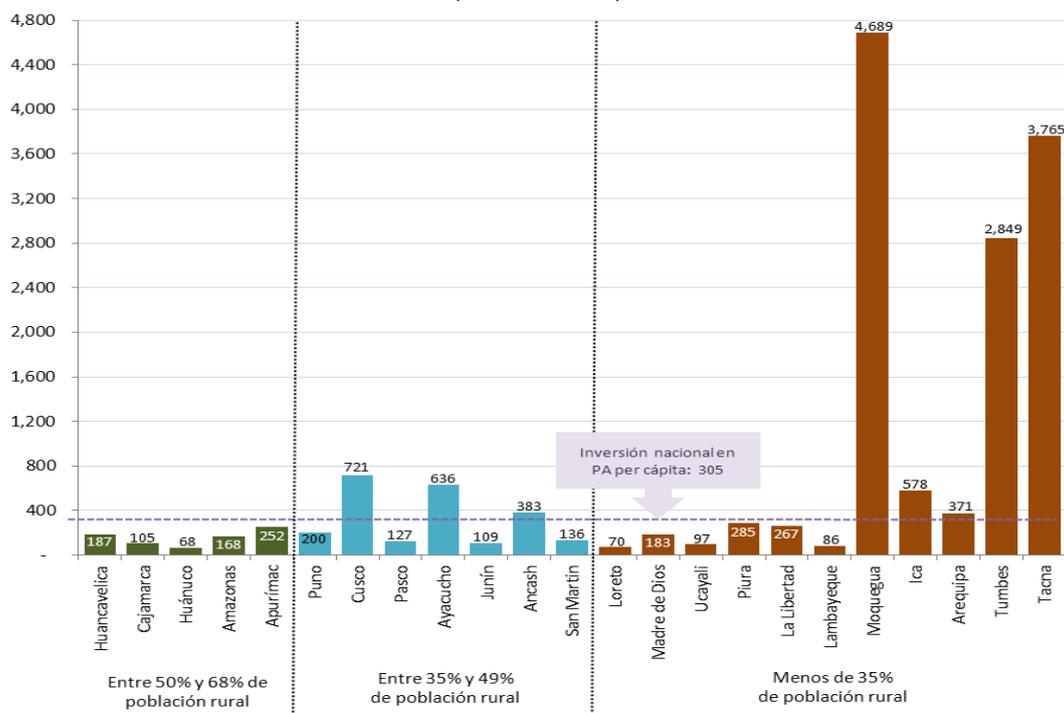
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Con la finalidad de mostrar la distribución territorial de la inversión para la pequeña agricultura presentamos el gráfico 14 con datos de la inversión por habitante. Las constataciones que permite realizar son las siguientes:

- En quince departamentos la inversión per cápita es menor al promedio nacional, que fue de S/. 305.
- En los departamentos cuya población rural es mayor al 50%, el presupuesto de inversión per cápita es mucho menor al promedio nacional (véase a Huancavelica con S/. 187, Cajamarca con S/. 105 y Huánuco con S/. 68).
- En el grupo que tiene entre el 35% y el 50% de población rural, destacan Cusco y Ayacucho, por tener un presupuesto per cápita que duplica al promedio de inversión a nivel nacional.
- Los departamentos con baja ruralidad -como Moquegua, Tacna y Tumbes-, tienen inversiones per cápita de 9 veces el promedio nacional e incluso más.

El perfil de la inversión per cápita por departamentos del año 2013 es similar al del 2012, y está determinado en buena cuenta por los recursos que disponen por canon. Es decir, lo que contribuye a que Moquegua, Tacna, Cusco y Ancash tengan montos per cápita superiores al promedio nacional son los altos ingresos por canon que reciben; la excepción es Ayacucho que sin tener altos ingresos por canon y con una importante población rural registra un monto per cápita similar al de Cusco.

Gráfico 14
Inversión per cápita para la pequeña agricultura, según departamento 2013
(En nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF, INEI
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El avance de ejecución del gasto de inversión en *riego* del 2013 disminuyó en 11 puntos porcentuales respecto al año anterior. Ver cuadro 14.

En la división funcional *Agrario* hay una mejora en la ejecución del gasto (pasa del 74% al 77%), pero eso está asociado a la reducción del presupuesto disponible.

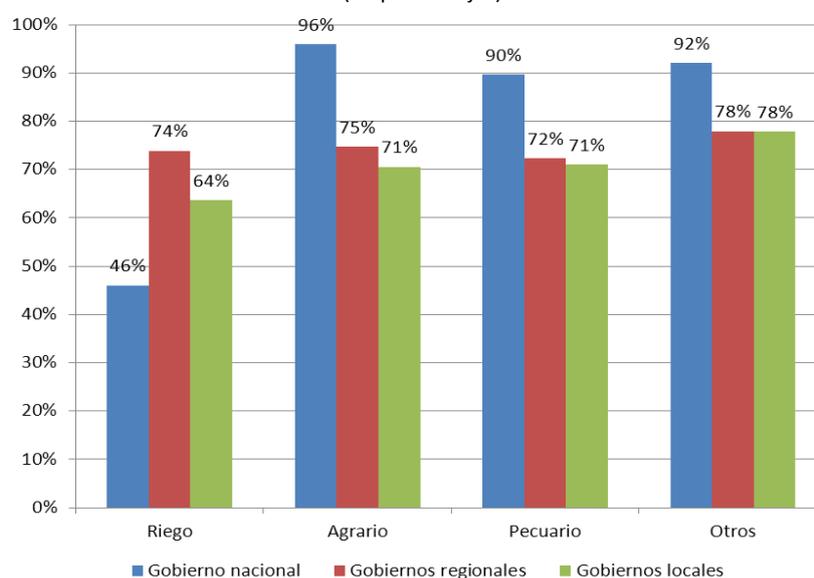
Cuadro 14
Avance de ejecución de inversión para la pequeña agricultura según división funcional 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)

División funcional	2012			2013		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Riego	1,522	1,107	73%	2,049	1,277	62%
Agrario	859	634	74%	693	532	77%
Pecuario	169	127	75%	241	176	73%
Otros	209	160	76%	252	224	89%
Total general	2,759	2,027	73%	3,234	2,209	68%

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La información por nivel de gobierno muestra que los gobiernos regionales mantienen un avance de ejecución de inversiones para la pequeña agricultura que varía entre 72% y 78% en todas las divisiones funcionales. Por su parte el gobierno nacional muestra los niveles de ejecución más elevados, sobre todo en la función *Agrario*, donde alcanza el 96%, pero en *Riego* su eficacia es muy baja, con un gasto de 46% de lo presupuestado (ver gráfico 15); esto último como ya adelantamos se debe al presupuesto del fondo Mi Riego que fue encargado al MINAGRI.

Gráfico 15
Avance de ejecución de inversión para la pequeña agricultura,
según principales divisiones funcionales, por nivel de gobierno, 2013
(En porcentajes)



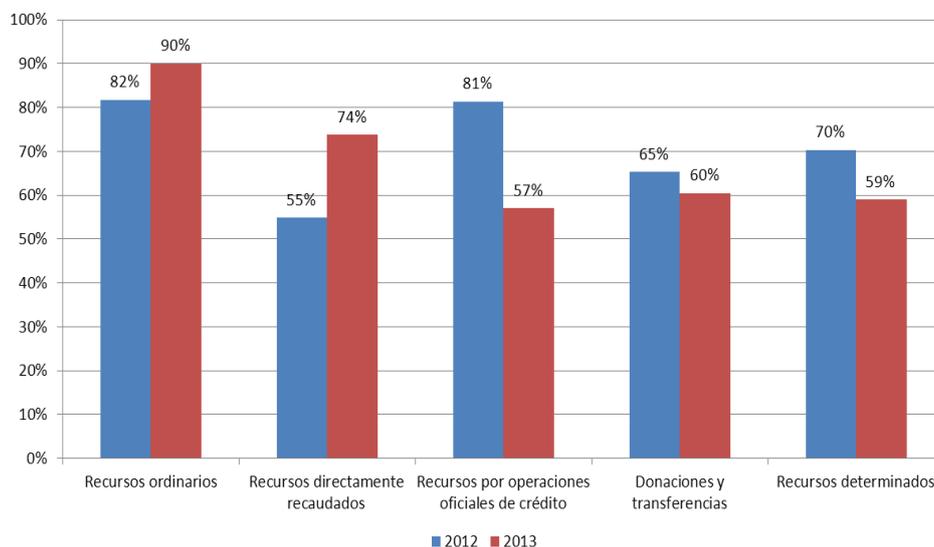
Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En cuanto al avance de ejecución de la inversión por fuente de financiamiento tenemos lo siguiente: en la fuente *Recursos Ordinarios* se ejecutó el 90%, mientras que en los *Recursos Determinados* la ejecución solo alcanzó el 59%. La mayor caída en el gasto de inversión se dio en los *Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito* pasando de 81% en 2012 a 57% en el 2013 (ver gráfico 16), que se explica principalmente por la significativa caída en la ejecución de la inversión de los proyectos del PSI y de AGRORURAL²².

El presupuesto proveniente de los *Recursos determinados* registró la menor ejecución de inversiones en el gobierno nacional que solo invirtió el 20%; es decir, S/. 62 millones de los S/. 305 millones presupuestados. En el caso de los gobiernos regionales los *Recursos por operaciones oficiales de crédito* solo ejecutaron el 39% de lo presupuestado. Ver cuadro 15.

²² Los del PSI financiados con préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como parte del Banco Mundial (BIRF-BM) y el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC); y los de AGRORURAL con préstamos del Banco Mundial (BM), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Gráfico 16
 Avance de ejecución de inversión para la pequeña agricultura,
 según fuente de financiamiento, 2013
 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 15
 Avance de ejecución de inversión para la pequeña agricultura
 según fuente de financiamiento por nivel de gobierno 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional			Gobiernos regionales			Gobierno locales		
	PIM	Gasto Devengado	avance de ejecución	PIM	Gasto Devengado	avance de ejecución	PIM	Gasto Devengado	avance de ejecución
Recursos ordinarios	480	445	93%	384	338	88%	79	65	82%
Recursos directamente recaudados	33	25	77%	18	15	85%	28	17	62%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	123	83	68%	86	33	39%	14	10	74%
Donaciones y transferencias	19	4	24%	27	25	91%	97	57	59%
Recursos determinados	305	62	20%	395	262	66%	1,146	766	67%
Total general	959	620	65%	911	674	74%	1,364	915	67%

Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El avance en la ejecución de las inversiones en la mayoría de las categorías presupuestales ha sido superior al 85%, con excepción de dos categorías que concentran la mayor parte del presupuesto anual, nos referimos al PP *Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario* que alcanzó el 59%, y el de *Asignaciones presupuestales que no resultan en productos* que ejecutó el 73%. En el programa presupuestal *Aprovechamiento de recursos hídricos para uso agrario* lo que ha contribuido a este resultado es la baja ejecución de los recursos presupuestados por el fondo Mi Riego. Ver cuadro 16.

Cuadro 16
Avance de ejecución de las inversiones para la pequeña agricultura
según categoría presupuestal 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Categoría Presupuestal	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1,468	871	59%
PP Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	124	119	96%
Otros programas presupuestales*	177	151	86%
Acciones Centrales	25	23	91%
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	1,440	1,045	73%
Total general	3,234	2,209	68%

* Incluye los programas presupuestales: Gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica; Programa Articulado Nutricional, Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible – PIRDAIS; Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja PERU; Reducción de la degradación de los suelos agrarios; y, Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4 Programas orientados a pequeña agricultura desde el MINAGRI y gobiernos sub-nacionales, 2013

4.1 Fondo Mi Riego

Para fines de diciembre del año 2013, el Comité Técnico logró comprometer los mil millones de nuevos soles del fondo Mi Riego. Las principales Unidades Ejecutoras que presentaron los proyectos fueron: el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL) con un total de 153 proyectos por un costo total de S/. 409 millones, y el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) con 68 proyectos por un costo total de S/. 521 millones²³. El total de proyectos aprobados fue de 235, por un costo total nacional de S/. 999,3 millones. Ver anexo 7.

Los proyectos aprobados se distribuyeron en 16 departamentos, los cuales según el número de proyectos y el costo total se clasificaron en tres grupos. El primero, conformado por seis departamentos que tienen entre 2 y 9 proyectos, con un costo total por departamento menor a S/. 20 millones -con excepción de Puno, que alcanza los S/. 33 millones-. En un segundo grupo, se encuentran siete departamentos que tienen entre 10 y 23 proyectos, con un costo por departamento que fluctúa entre S/. 25 millones y S/. 60 millones. Un tercer grupo está constituido por tres departamentos con más de 30 proyectos y cuyo costo total por departamento es superior a los S/. 88 millones, destacando dos de ellos (Ayacucho y Ancash) con montos por departamento que superan los S/. 200 millones, Ver gráfico 17.

Gráfico 17

Mi Riego: Distribución de proyectos aprobados por departamento, 2013
(En número y millones de nuevos soles)



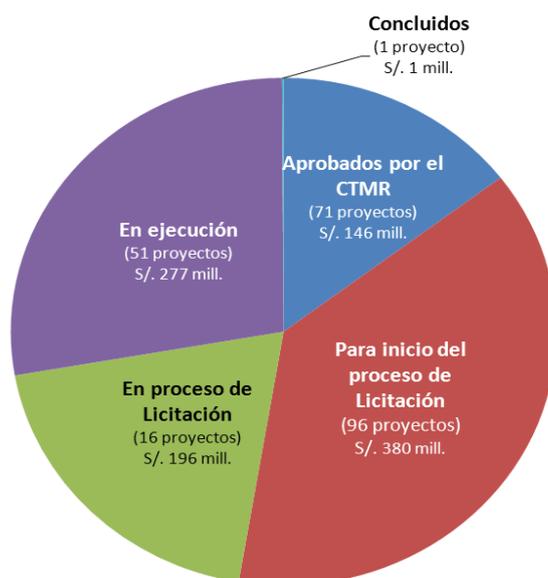
Fuente: Fondo Mi Riego.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

²³ Las otras Unidades Ejecutoras son: el Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS); el Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca (PELT); el Proyecto Especial Jaén San Ignacio Bagua (PEJSIB); y la Dirección General de Infraestructura Hidráulica (DGIH).

Es importante señalar que una parte significativa de los proyectos aprobados en el tercer grupo, conformado por los departamentos de Ayacucho, Ancash y Huancavelica –que concentran el 43% del total de proyectos y cerca del 60% del total del Fondo- se ubican en provincias con importante actividad minera²⁴, lo que estaría indicando que las empresas mineras allí presentes han influido para apalancar estos recursos a favor de estos territorios en los cuales, cabe decirlo, ya se cuenta con importantes recursos por canon minero. Este es un tema que requiere un análisis más detenido para confirmar lo señalado.

Por otro lado, cabe precisar que a diciembre de 2013 se encontraban 51 proyectos en ejecución, por un monto de S/. 277 millones, lo que representa el 27% del total disponible. La mayor parte de los proyectos (183) estaban en situación de aprobados por el Comité Técnico, quedando pendiente el inicio o la culminación del proceso de licitación (ver gráfico 18). Siendo así, queda claro que la mayor parte de los proyectos del fondo Mi Riego serán ejecutados durante el año 2014.

Gráfico 18
Mi Riego: Proyectos aprobados según estado de situación
(En millones de nuevos soles y porcentaje)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cabe precisar que este Fondo ha tenido una influencia significativa en el presupuesto para la pequeña agricultura, pero no tanto, en la ejecución del gasto debido al lento avance en la ejecución de las inversiones. Es necesario ver cómo se implementan la mayor parte de los proyectos de este Fondo para evaluar sus efectos en los pequeños productores agropecuarios de las localidades rurales. Además de ver si el gobierno compromete más recursos orientados a reducir brechas de infraestructura, que se mantienen en este sector tan postergado.

²⁴ En la Evaluación del Fondo de promoción del Riego en la Sierra – Mi Riego, elaborado por Nilton Quiñones, en setiembre de 2013, para el Grupo Propuesta Ciudadana, se indica que cerca del 50% de proyectos aprobados en estos tres departamentos se ubicaban en provincias con importante actividad minera.

La implementación del Fondo Mi Riego evidencia una serie de dificultades en sus diferentes fases, las que se reflejan en los resultados obtenidos, que la alejan de las metas planteadas para 2013. En un reciente Informe de Evaluación de este fondo realizado por el Grupo Propuesta Ciudadana²⁵, se señalan las siguientes observaciones:

- Ha seguido un esquema centralista, debido a que las decisiones son tomadas por un Comité Técnico que está bajo la responsabilidad del MINAGRI. Los gobiernos regionales y las municipalidades no participan de la toma de decisiones, solamente presentan proyectos a esta instancia.
- Carece de un enfoque de gestión de recursos hídricos y de manejo de cuencas y/o microcuencas. El énfasis de los proyectos ha sido la construcción de obras de infraestructura hídrica, con muy pocos recursos para el riego tecnificado.
- La transparencia durante el proceso ha sido mínima. El portal del MINAGRI presenta reducida información sobre el proceso de calificación, encontrándose solo los resultados, más no el detalle del proceso.
- Ausencia de una estrategia de implementación definida desde el inicio. Recién en el segundo trimestre del año 2013 se inició el proceso de recepción de proyectos para la evaluación, lo que llevó a aprobar los primeros 58 proyectos recién en agosto de ese año, por un costo aproximado de S/. 500 millones. Entre setiembre y diciembre se logró comprometer el otro 50% restante del Fondo.

En la Ley de Presupuesto Público 2014²⁶, para los fines del fondo Mi Riego, se dispuso la incorporación en el presupuesto del MINAGRI, de recursos para los proyectos de inversión a ser financiados, lo que permitirá completar la ejecución de los proyectos aprobados en 2013. Además, el Ministro del sector señaló que para el primer semestre de 2014 se estudia la posibilidad de implementar una segunda etapa.

4.2 Programa AGRORURAL

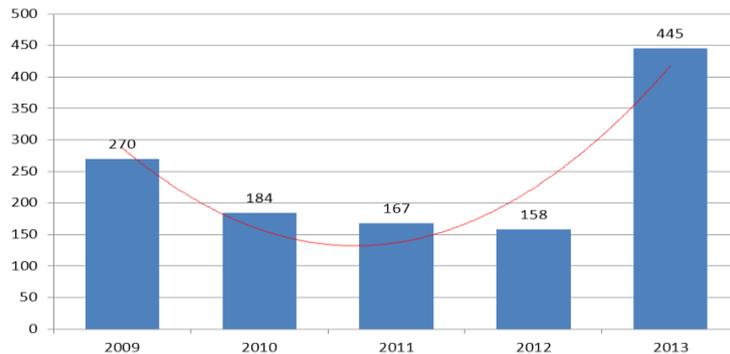
Presupuesto

Este programa fue creado con la finalidad de combatir la pobreza rural mediante acciones de apoyo a productores agropecuarios. En los últimos años contó con recursos cada vez menores, siendo su presupuesto de 2012 menor en 40% respecto al del 2009. Para el año 2013 se produce un salto, producto de la inclusión de los proyectos del fondo Mi Riego, con lo cual el presupuesto (PIM) pasó de S/. 158 millones en 2012 a S/. 445 millones en el 2013, lo que representa un incremento de 182%. Ver gráfico 19.

²⁵ Grupo Propuesta Ciudadana, *Informe Evaluación del Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego*. Lima, setiembre del 2013, mimeo.

²⁶ En la Cuadragésima Tercera Disposición Complementaria de la Ley de Presupuesto del sector público para el año fiscal 2014, Ley N° 30114, aprobado el 30 de noviembre de 2013.

Gráfico 19
 AGRORURAL: Evolución del presupuesto 2009-2013
 (En millones de nuevos soles)

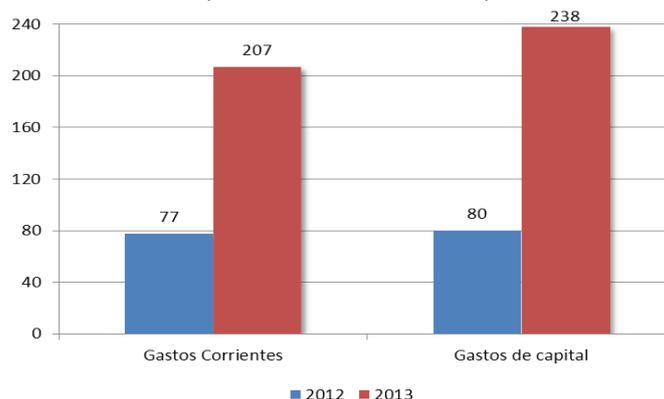


Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

¿Significa este incremento que el gobierno apostó por revertir el rol de AGRORURAL? A simple vista no habría elementos suficientes para dar una respuesta afirmativa.

Para el caso de los *gastos corrientes* -que crecen en cerca del 170% respecto al año 2012, esto se explica principalmente por la incorporación de proyectos a favor de la resiliencia de los productores frente a fenómenos naturales, que es registrado en el rubro *Bienes y Servicio*²⁷. Mientras que en el caso de los *gastos de capital* -cuyo incremento es cerca del 200%- el aumento se debe al presupuesto de los proyectos del fondo Mi Riego²⁸ (ver gráfico 20). Por otra parte, no es evidente que los proyectos del Fondo formen parte del enfoque y las estrategias de desarrollo rural que tiene AGRORURAL.

Gráfico 20
 AGRORURAL: Presupuesto (PIM) según tipo de gasto 2013
 (En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

²⁷ De acuerdo a información recogida del portal de Transparencia Económica del MEF, proyectos como: *Hectáreas agrícolas con menor presencia de plagas priorizadas; Productores con atención en recursos agropecuarios afectados ante bajas temperaturas; Población y sus medios de vida con capacidades de resistencia ante flujos en quebradas y laderas; Productores con recursos agropecuarios resistentes a bajas temperaturas; y Productores con recursos agropecuarios resistentes a bajas temperaturas*, sumaban en conjunto un presupuesto de S/. 121 millones.

²⁸ El presupuesto de *recursos determinados* fue distribuido en 75 proyectos del fondo Mi Riego.

Revisando el presupuesto según *fuentes de financiamiento* se identifica que en dos ellas se produce la mayor variación interanual. En la fuente *Recursos Ordinarios* se ha incorporado un conjunto de proyectos destinados a combatir las plagas, enfrentar las heladas y mejorar las capacidades de resistencia a inundaciones²⁹, cuyos costos han producido el incremento del presupuesto en 169%.

En el 2013 se incluyó por primera vez en AGRORURAL la fuente de *Recursos Determinados* asociados con los 75 proyectos del fondo Mi Riego. Todo ello originó un cambio significativo en la distribución en los dos últimos años, traducido en la reducción del peso relativo de las fuentes: *Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito* y *Recursos Directamente Recaudados*, cuyo peso pasó de 34% en 2012 a 14% en 2013. Cabe precisar que la fuente *Recursos Determinados* ocupa el segundo lugar en importancia relativa en el 2013 con el 28%. Ver anexo 8.

Cuadro 17
AGRORURAL: Presupuesto (PIM) según fuente de financiamiento 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2012	2013	Variación 2013/2012
Recursos ordinarios	95	256	169%
Recursos directamente recaudados	30	32	7%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	31	29	-6%
Donaciones y transferencias	2	1	-50%
Recursos determinados		127	100%
Total general	158	445	182%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El presupuesto (PIM) de inversión de AGRORURAL se ha casi triplicado, pasando de S/. 80 millones en 2012 a S/. 238 millones en 2013. Como se aprecia en el cuadro 18, la función de *Riego* es la que concentra gran parte del presupuesto de inversión, modificando radicalmente la distribución vigente hasta el año anterior. El punto es que este cambio fue producto de una decisión política de crear el fondo y de ejecutarlo centralizadamente y no de la decisión de fortalecer AGRORURAL.

²⁹ Son los proyectos que forman parte del rubro de *bienes y servicios*, dentro de *gastos corrientes*.

Cuadro 18
AGRORURAL: Presupuesto (PIM) de inversión por funciones 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

	2012		2013	
	Monto	Participación	Monto	Participación
Riego	18.2	23%	195.8	82%
Agrario	61.6	77%	33.2	14%
Otras funciones	0.22	0%	9.2	4%
Total general	80.0	100%	238.2	100%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Respecto a la distribución territorial del presupuesto de AGRORURAL, vemos que entre los departamentos más beneficiados se encuentran: Piura, Lima, Ancash, Huánuco, Huancavelica, Junín y La Libertad. No esta demás recalcar que el incremento de los recursos provienen mayormente del fondo Mi Riego³⁰. Ver cuadro 19.

Cuadro 19
AGRORURAL: Presupuesto (PIM) de inversión según departamento 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Departamento	2012	2013	Variación 2013/2012
Amazonas	5.7	6.4	12%
Ancash	4.0	27.9	594%
Apurímac	7.9	20.8	161%
Arequipa	3.9	8.9	129%
Ayacucho	10.2	16.4	60%
Cajamarca	13.7	11.5	-16%
Cusco	3.3	3.9	22%
Huancavelica	4.1	20.8	404%
Huánuco	4.2	21.1	397%
Junín	4.1	20.6	401%
La Libertad	3.4	20.1	486%
Lambayeque	0.9	1.8	96%
Lima	6.57	33.0	411%
Moquegua		11.0	100%
Pasco	0.3	0.3	-4%
Piura	0.01	2.6	26,135%
Puno	2.8	4.9	72%
Tacna	4.8	6.1	28%
Total general	80.0	238.2	198%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

³⁰ El peso relativo de las inversiones de los proyectos del fondo Mi Riego el año 2013 ha sido el siguiente: Ayacucho (52%), Junín (60%), Apurímac (63%), Ancash (71%), Moquegua (76%), La Libertad (80%), Huancavelica (82%) y Huánuco (83%). Secretaría Técnica DGIH, febrero 2014. En: <http://pregionales.minag.gob.pe/miriego/lineamientos/fondo-mi-riego>

Ejecución de gasto

En la ejecución del presupuesto 2013 de AGRORURAL se registra una caída de veinte puntos porcentuales respecto al año anterior. Se ha mejorado en la eficiencia de los *gastos corrientes*, ejecutando el 97% de lo presupuestado, a pesar del incremento del monto de S/.77 millones a S/. 207 millones. En el caso de los *gastos de capital* sucedió lo contrario, se pasó de 91% de ejecución en el 2012 a 42% en el 2013, esto como consecuencia de lo sucedido con los proyectos del fondo Mi Riego, que como se ha señalado, han tenido un mínimo gasto en el año. Ver cuadro 20.

Cuadro 20
AGRORURAL: Presupuesto ejecutado según tipo de gasto 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2012			2013		
	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución
Gastos Corrientes	77	65	84%	207	202	97%
Personal y obligaciones sociales	15	15	97%	14	14	100%
Bienes y servicios	61	49	81%	189	184	97%
Otros gastos	2	2	95%	3	3	97%
Gastos de capital	80	73	91%	238	101	42%
Adquisición de activos no financieros	80	73	91%	238	101	42%
Total general	158	138	88%	445	303	68%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Los resultados señalados anteriormente se ratifican cuando vemos los avances de ejecución por *división funcional*. En *Riego* se cae a 31% de ejecución, siendo los proyectos del fondo Mi Riego, los que solo logran desembolsar S/. 5,1 millones de los S/. 126 millones presupuestado para el año 2013³¹.

Cuadro 21
AGRORURAL: Presupuesto ejecutado según división funcional 2013
 (E millones de nuevos soles y porcentajes)

	2012			2013		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Riego	18.3	15.7	86%	195.8	60.8	31%
Agrario	61.6	57.3	93%	33.2	31.1	93%
Otras funciones	0.22	0.03	14%	9.2	9.2	100%
Total general	80.0	72.99	91%	238.23	101.1	42%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

³¹ En el portal de Transparencia Económica se registra además que solo 7 de los 75 proyectos del fondo Mi Riego tuvieron desembolsos en el 2013.

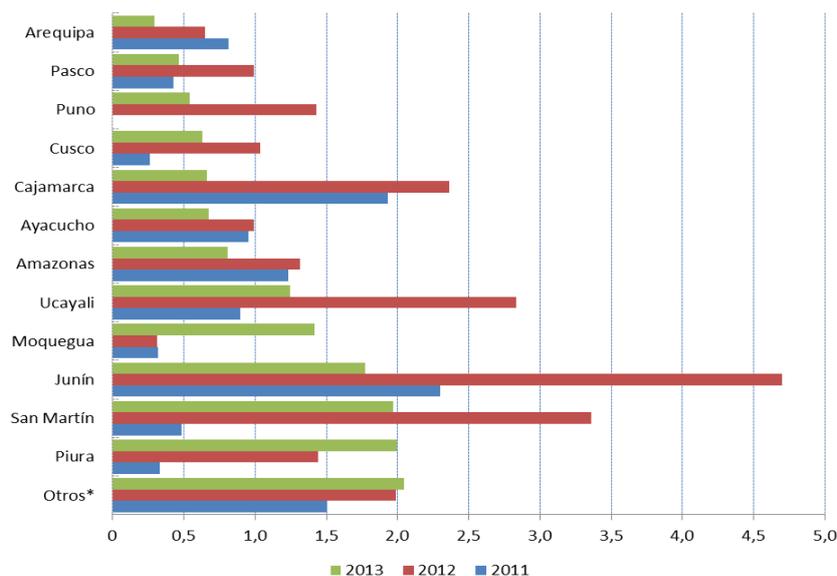
4.3 Programa AGROIDEAS

El Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC) AGROIDEAS, del Ministerio de Agricultura y Riego, tiene por objetivo central elevar la competitividad de la producción agraria de los medianos y pequeños productores, a través del fomento de la asociatividad y la adopción de tecnologías agropecuarias ambientalmente adecuadas³².

AGROIDEAS funciona a través de ventanillas abiertas en nueve Unidades Regionales³³, en los que recibe solicitudes de apoyo de organizaciones de productores³⁴. Después de tres años de funcionamiento (2011-2013) acumula los siguientes resultados: 260 convenios, que benefician a 15,340 productores pertenecientes a 233 organizaciones ubicadas en 22 departamentos. Además, el financiamiento comprometido por los convenios asciende a S/. 75 millones, mientras que las transferencias al terminar sumaban S/. 50.4 millones. Ver anexo 9.

En el gráfico 21 apreciamos que las transferencias a los departamentos han ido disminuyendo en los últimos tres años. Un dato que ilustra esta situación, es que en el año 2011 fueron tres los departamentos con transferencia de 1 millón de nuevos soles y más, en el 2012 fueron ocho departamentos, y en el 2013 fueron cinco.

Gráfico 21
AGROIDEAS: Transferencias según departamento 2011-2013
(En millones de nuevos soles)



*Incluye Apurímac, Lima, Huancavelica, Loreto, Ancash, La Libertad, Ica, Tacna, Huánuco y Lambayeque.

Fuente: AGROIDEAS

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

³² Creada en el proceso de la implementación del TLC con los Estados Unidos.

³³ Las Unidades Regionales están ubicadas en Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Piura, Puno y San Martín.

³⁴ De acuerdo a la normatividad de AGROIDEAS las organizaciones para ser elegibles, deben cumplir con los requisitos de tipo legal y contable establecidos por AGROIDEAS; presentar un plan de negocios sostenible y rentable, y contar con la contrapartida al cofinanciamiento ofrecido.

Reconociendo que se trata de un interesante mecanismo que permite mejorar en formalización y tecnología a los agricultores, vemos por los resultados que no ha logrado tener una cobertura significativa, debido fundamentalmente a que los requisitos y exigencias están lejos del perfil de la mayoría de los pequeños productores.

4.4 PROCOMPITE

La implementación del mecanismo PROCOMPITE ha tenido en el año 2013 una fuerte caída que originó su paralización, tal como se puede ver en el cuadro 22. El número de proyectos aprobados pasó de 873 el año 2012 a sólo 18 en el 2013. Esta brusca caída en el financiamiento del PROCOMPITE se explica principalmente por la disminución de los recursos del canon minero. Un caso emblemático de ello es lo ocurrido en la municipalidad provincial de Espinar, cuyos ingresos por canon minero cayeron en 92%, razón por la cual no sólo se dejó de convocar al concurso de PROCOMPITE, sino que se cerró la oficina encargada, que venía acompañando a los proyectos ganadores del año anterior.

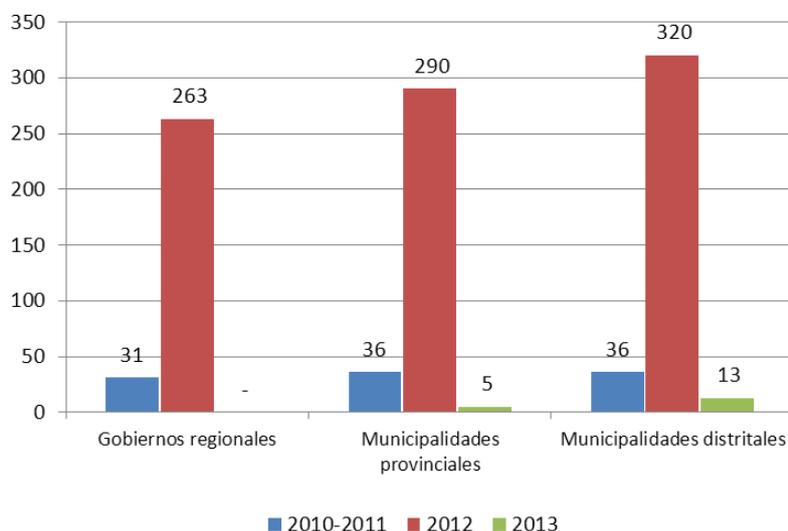
Cuadro 22
 PROCOMPITE: Proyectos aprobados
 y co-financiamiento 2010-2013
 (En números y millones de nuevos soles)

Período	Número de proyectos	Co-financiamiento (millones S/.)
2010-2011	103	8.5
2012	873	105.7
2013	18	5.9
Total	994	120.1

Fuente: SNIP-Procompite
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En los gobiernos regionales y municipalidades el ritmo de aprobación de proyectos para PROCOMPITE ha sido similar. En el 2012 el número supera en más de ocho veces los del año previo. El nivel con mayor número de proyectos aprobados es el de las municipalidades distritales, que con 320 proyectos, supera ampliamente los aprobados por las municipalidades provinciales y los regionales. En el 2013 se aprueban un mínimo de proyectos, siendo las municipalidades distritales las que tienen mayor número de proyectos. Ver gráfico 22.

Gráfico 22
 PROCOMPITE: Proyectos aprobados según nivel de gobierno 2010-2013
 (En números)



Fuente: SNIP-Procompite
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En el 2013, se registra la aprobación de proyectos PROCOMPITE en solo dos departamentos: Cusco y Pasco. En el Cusco, se presentan 15 proyectos (cinco de la municipalidad provincial de Urubamba y 10 de la municipalidad distrital de San Sebastián). En Pasco, la municipalidad distrital de Simón Bolívar aprobó tres proyectos. Si comparamos estos datos con los obtenidos en el 2012, tenemos que el número de municipalidades con proyectos aprobados bajó de 14 a 2, en Cusco, y de 2 a 1 en Pasco. Ver cuadro 23.

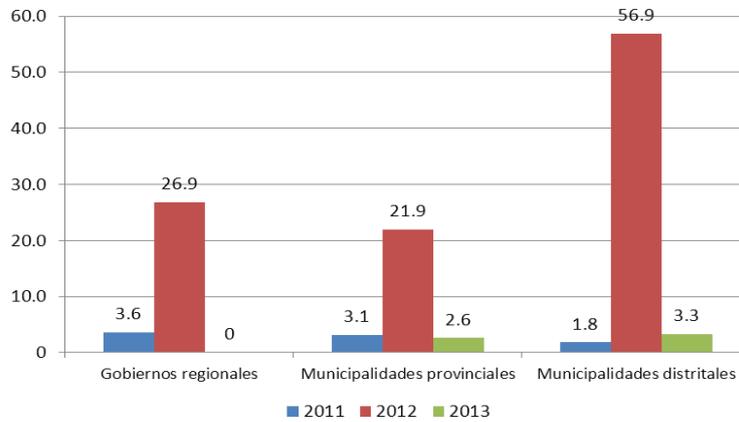
Cuadro 23
 PROCOMPITE: Proyectos aprobados, según departamento por nivel de gobierno, 2013
 (En números y millones de nuevos soles)

Departamento Nivel de gobierno	Propuestas Productivas (número)	Gobierno sub-nacionales (número)	Monto total (millones S/.)	Co-financiamiento (millones S/.)	Aporte AEO (millones S/.)
Cusco	15	2	5.9	3.9	2.0
MP de Urubamba	5	1	3.9	2.6	1.3
MD de San Sebastián	10	1	2.0	1.3	.7
Pasco	3	1	3.0	2.0	1.0
MD de Simón Bolívar	3	1	3.0	2.0	1.0
Total general	18	3	8.9	5.9	3.0

Fuente: SNIP-Procompite
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Con excepción de los gobiernos regionales que en el 2013 no destinaron recursos para proyectos PROCOMPITE, las municipalidades distritales son las que redujeron más drásticamente su aporte, pasando de S/.56,9 millones en 2012 a S/.3,3 millones en 2013. Ver gráfico 23.

Gráfico 23
PROCOMPITE: Costos de los proyectos aprobados según nivel de gobierno 2010-2013
 (En millones de nuevos soles)



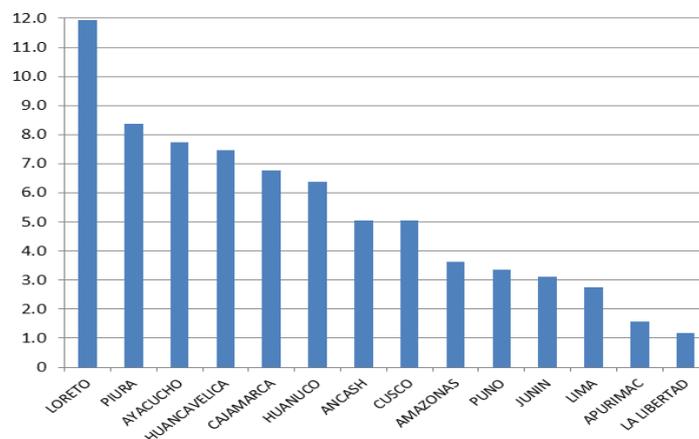
Fuente: SNIP-Procompite
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4.5 Haku Wiñay

Este proyecto busca contribuir en la autonomía económica de las familias campesinas a partir del desarrollo de capacidades técnicas y sociales. En el 2013 ejecutó un monto total de S/. 74,4 millones, que representa el 99.6% de lo presupuestado, alcanzando una cobertura de más de 22 mil hogares.

Como se aprecia en el gráfico 24, Haku Wiñay apoya a productores de 14 departamentos, con montos modestos, financiando proyectos por montos de S/. 5 millones o menos en ocho departamentos; y sólo en dos (Loreto y Piura), los montos superaban los S/. 8 millones.

Gráfico 24
Haku Wiñay: Costos de los proyectos según departamento 2013
 (En millones de nuevos soles)



Fuente: SNIP-Procompite
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Si bien los funcionarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIIDIS) y de FONCODES señalan que se ha decidido ampliar la cobertura del Proyecto Haku Wiñay hasta alcanzar unas 150 mil familias productoras atendidas en el año 2016, consideramos que hay señales que hacen dudar sobre dicha meta; concretamente, al asignarle en el 2014 un presupuesto menor respecto al del año anterior, pasando de S/. 66 millones a S/. 35 millones.

4.6 Agrominas

La experiencia más destacable de Agrominas durante el año 2013 fue la conformación del Fondo de Desarrollo de Candarave, con aportes de la empresa Southern Perú Copper Corporation (SPCC) y del gobierno nacional, por un monto de S/. 255 millones, para ejecutar el Plan Integral de Desarrollo de la Provincia de Candarave, con las organizaciones locales e instituciones públicas y privadas. Durante el año se avanzó en dos de las tres etapas, que son de proyectos de desarrollo productivo y de infraestructura, y la preparación de estudios de pre-inversión y expedientes técnicos de obra, para proyectos de mejoramiento de infraestructura de riego que se sometieron a la evaluación del fondo Mi Riego. Respecto a esto último AGRORURAL como Unidad Ejecutora del Fondo incorporó en el presupuesto 2013 un total de cuatro proyectos por un monto de S/. 3,3 millones (PIM).

Una interrogante que salta a la mente respecto a esta iniciativa en Moquegua es ¿Por qué llevar recursos del fondo Mi Riego a un departamento que tiene el más alto presupuesto per cápita por concepto de canon? Pareciera que en ausencia de un plan del sector agrario que priorice los territorios con mayores brechas de infraestructura de riego y mayor incidencia de pobreza, es la iniciativa de la empresa minera y su capacidad de influencia la que lleva a esta decisión, lo que nos parece equivocado porque significa llevar recursos escasos allá donde estos abundan.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- Los resultados asociados al denominado “Año de la Inversión en Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria” han sido poco significativos para la pequeña agricultura, en términos de realizaciones concretas que modifiquen su situación de postergación. La creación del Fondo Mi Riego para financiar infraestructura aparece como una iniciativa aislada y carente de un enfoque que aborde los desafíos del desarrollo rural y la necesidad de mejorar las capacidades productivas y la articulación con mercados de este importante sector de agricultores, cuya producción abastece, según la FAO, al 60% de los alimentos que se consumen en el país. No obstante ello, a la hora de tomar las decisiones de política económica y presupuestal la pequeña agricultura es invisibilizada, no sólo desde el Ministerio de Economía y Finanzas que ejerce el poder real sino también desde el propio MINAGRI que opera subordinado a dicho sector.
- La creación del fondo Mi Riego ha sido una decisión importante por los recursos presupuestales que compromete, destinados a los productores rurales residentes en la sierra rural. Sin embargo, por su diseño y gestión centralizada tuvo un bajo nivel de ejecución presupuestal durante el año 2013, lo que implica que la mayor parte de los recursos serán ejecutados en el 2014, teniendo como objetivo dotar del recurso agua a los agricultores. Su excesivo énfasis en la construcción de infraestructura antes que la gestión del recurso hídrico podría traer problemas de sostenibilidad de las obras, pues el componente de capacitación para la gestión del agua tiene un presupuesto reducido.
- Durante el año 2013, los programas del sector agrario que tienen por finalidad potenciar las capacidades de los pequeños agricultores no tuvieron una actuación que marcara significativas diferencias a la de años anteriores. El programa AGRORURAL se mantuvo con los problemas institucionales de funcionamiento al ser un conjunto de proyectos con lógicas y procedimientos diferentes y no articulados -como lo señalan en sus informes de seguimiento-. El incremento de su presupuesto no es una señal de cambio porque los recursos extraordinarios se han debido principalmente al Plan interinstitucional de combate a la roya amarilla, y por la transferencia del fondo Mi Riego. Por su parte, AGROIDEAS, manteniendo sus criterios de operación, registra menores montos por transferencias, lo que puede explicarse por los requisitos relativamente altos y lejanos para un amplio sector de campesinos, que hace imposible cumplir con los objetivos propuestos.
- El proyecto Haku Wiñay del FONCODES-MIDIS, con un diseño que recoge las experiencias exitosas de programas públicos y privados de años anteriores, ha iniciado en el 2013 su implementación a nivel nacional para lo cual se le asignó un presupuesto de apertura que alcanzó los S/. 66 millones y que en el 2014 ha sido reducido a casi la mitad. Ello muestra que al iniciar el segundo año de implementación, dicho proyecto no forma parte de las prioridades en FONCODES, ni en el sector de desarrollo e inclusión social.
- Reconociendo la importancia de las inversiones en infraestructura productiva para la pequeña agricultura, el Estado debe llegar a este sector que ha sido marginado de los recursos públicos que le permitan mejorar su base productiva, el acceso a tecnología y capacitación. Por ello, somos críticos de la decisión del MINAGRI de haber comprometido una buena proporción de los recursos

públicos del fondo Mi Riego para territorios donde operan grandes empresas mineras y que reciben abundantes recursos del canon, como Ancash y Moquegua. Ello significa llover sobre mojado, en desmedro de otras regiones con mayores necesidades y menos recursos presupuestales como: Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco, por citar algunas.

- PROCOMPITE pasó por una drástica reducción de sus recursos y, consiguientemente, de los proyectos que financia. Producto de la caída de los recursos del canon minero, ha dejado inconclusos o paralizados numerosos planes de negocio que fueron seleccionados principalmente en las municipalidades. Ello evidencia el riesgo de depender de una fuente de ingresos volátil como es el canon. Generalmente, los gobiernos regionales y municipalidades optaron por reducir los recursos de este fondo, que el año anterior se mostraba como un interesante mecanismo de financiamiento para pequeñas iniciativas de negocio rurales.
- El incremento del presupuesto para la pequeña agricultura ocurrida el año 2013, producto de la creación del fondo Mi Riego, ha sido un hecho esporádico y no forma parte de una decisión política de priorizar las inversiones hacia este sector. Muestra de ello es que en 2014 su presupuesto de inversiones ha vuelto a los niveles de años anteriores, equivalente al 2,4% del total.
- En 2013 se ha producido una recentralización del presupuesto para la pequeña agricultura producto de la decisión del gobierno de manejar los recursos del fondo Mi Riego desde el Ministerio de Agricultura y Riego, el cual de acuerdo a la Ley de Descentralización debía jugar un rol más normativo y conductor de la implementación de las políticas sectoriales.
- La eficacia en el gasto público de inversiones del año 2013 disminuyó respecto al año 2012, pasando de 73% a 68%. El gobierno nacional tuvo la performance más baja por las demoras en la ejecución de los recursos del fondo Mi Riego, mientras que los gobiernos regionales tuvieron una mejor performance y las municipalidades también pero en menor medida.

RECOMENDACIONES

- Las organizaciones gremiales y de la sociedad civil deben plantear al gobierno, con mayor fuerza, la necesidad de priorizar a la pequeña agricultura en la asignación del presupuesto público. Este sector requiere recursos para mejorar su base productiva, educación y salud, su acceso a tecnologías que aumenten su productividad y la articulen a mercados con productos competitivos y así mejorar sus ingresos, dejando atrás su situación de postergación.
- Entre los principales ajustes que requiere el fondo Mi Riego, para alcanzar mejores resultados tenemos: (i) Descentralizar el proceso de evaluación y licitación apoyándose de los gobiernos regionales, donde algunos funcionarios tienen mayor experiencia en la gestión de este tipo de proyectos; (ii) Definir los pesos de los criterios de clasificación y el protocolo de evaluación, explicando qué se entiende por cada uno de ellos; y, (iii) Avanzar en la transparencia publicando información actualizada durante el proceso de calificación y la ejecución de los proyectos.
- Dotar de mayores recursos a los programas que tienen por finalidad ampliar la capacidad de los pequeños productores agropecuarios (AGRORURAL, AGROIDEAS, Haku Wiñay), para aumentar su cobertura, llegando en ámbitos de la sierra rural que siguen siendo los más postergados. En algunos programas hay que ajustar los criterios para que los pequeños productores accedan a ellos.

- Es indispensable articular las acciones de los tres niveles de gobierno en los territorios regionales, tanto en la ejecución de inversiones como en la implementación de programas que maneja el sector agrario y el MIDIS. En ese sentido los gobiernos regionales y el MINAGRI deben liderar esta función relacionada con el desarrollo de la pequeña agricultura.

ANEXOS

Anexo 1

Presupuesto para la pequeña agricultura por nivel de gobierno 2013 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	PIA	PIM	Variación PIM/PIA
Gobierno nacional	1,403	1,705	21%
Gobiernos regionales	751	1,122	49%
Gobiernos locales	940	1,383	47%
Total general	3,094	4,210	36%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 2

Presupuesto (PIM) per cápita para la pequeña agricultura, por departamento, 2013

Departamento	PIM (en S/. millones)	Población rural (en miles)	PIM per cápita (en S/.)
Moquegua	209.1	26.9	7,773
Tacna	190.3	28.3	6,724
Tumbes	77.1	21.1	3,653
Arequipa	142.6	120.3	1,185
Ica	91.4	81.9	1,116
Ayacucho	305.2	277.8	1,098
Cusco	585.1	571.2	1,024
Ancash	293.8	416.2	706
Apurímac	151.8	243.8	623
La Libertad	193.9	430.0	451
Huancavelica	145.7	338.1	431
Piura	194.8	452.2	431
Madre de Dios	12.3	34.6	355
Puno	204.3	677.3	302
Ucayali	36.4	121.3	300
Pasco	31.6	127.4	248
Junín	118.2	479.6	246
Amazonas	55.6	235.0	237
San Martín	58.6	293.1	200
Cajamarca	199.3	1,001.3	199
Lambayeque	44.7	250.8	178
Huánuco	79.0	485.8	163
Loreto	45.2	357.6	126
Total general*	4,209.7	7,248.4	581

* Incluye Lima y Callao.

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 3
 Avance de ejecución del gasto para la pequeña agricultura,
 por departamento 2013 y 2012
 (En porcentajes)

Departamento	Avance de ejecución %	
	2012	2013
San Martín	93.6	96.0
Madre de Dios	88.5	93.7
Tumbes	70.5	92.4
Piura	84.1	88.8
Amazonas	88.6	87.2
Lambayeque	67.2	86.0
Puno	79.8	84.1
Loreto	88.7	79.6
Pasco	84.3	77.3
Ica	77.1	77.1
Cusco	80.7	76.2
Ucayali	92.1	73.7
Cajamarca	63.7	73.1
La Libertad	67.6	69.6
Ayacucho	71.4	69.1
Tacna	50.7	66.0
Moquegua	73.1	66.0
Junín	74.6	65.8
Ancash	73.2	62.2
Huánuco	82.8	59.5
Huancavelica	81.1	56.9
Apurímac	67.8	50.0
Arequipa	79.9	48.1
Total	77.1	74.5

Anexo 4
Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	Gobiernos locales		Gobiernos regionales		Gobierno nacional		Total general	
Programas presupuestales	471	34%	586	52%	1,023	60%	2,080	49%
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos (APNOP)	909	66%	469	42%	542	32%	1,919	46%
Acciones centrales	3	0%	67	6%	140	8%	210	5%
Total general	1,383	100%	1,122	100%	1,705	100%	4,210	100%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 5

Avance de ejecución del presupuesto público para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, por nivel de gobierno 2013
(En millones de nuevos soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	Gobierno nacional			Gobiernos regionales			Gobiernos locales			Total		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución
Programas presupuestales	1,023	689	67%	586	445	76%	471	310	66%	2,080	1,444	69%
Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	566	251	44%	537	400	74%	375	229	61%	1,478	880	60%
Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	258	253	98%	2	2	100%	12	11	91%	273	266	97%
Mejora de la sanidad animal	39	37	95%	2	2	100%	26	22	83%	67	60	91%
Otros PP	161	149		45	41		58	47		263	238	90%
Acciones centrales	140	131	94%	67	61	91%	3.5	2.7	78%	210	195	93%
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	542	516	95%	469	361	77%	909	620	68%	1,919	1,497	78%
Total general	1,705	1,336	78%	1,122	867	77%	1,383	932	67%	4,210	3,135	74%

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 6
 Avance de ejecución del presupuesto público (PIM) para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno 2012 y 2013
 (En millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Año 2012						Año 2013					
	Nacional		Regionales		Locales		Nacional		Regionales		Locales	
	PIM	Avance de ejecución										
	Devengado	%										
Recursos ordinarios	886	88%	445	90%	80	74%	1,049	96%	499	91%	79	82%
Recursos directamente recaudados	197	69%	43	66%	30	70%	205	88%	40	73%	30	64%
Recursos por operaciones oficiales de crédito	124	83%	22	72%	6	85%	123	68%	86	39%	14	74%
Donaciones y transferencias	8	66%	24	82%	137	61%	22	32%	28	91%	105	62%
Recursos determinados			575	79%	1,098	66%	305	20%	468	70%	1,156	67%
Total general	1,214	84%	1,109	83%	1,351	66%	1,705	78%	1,122	867	1,383	67%

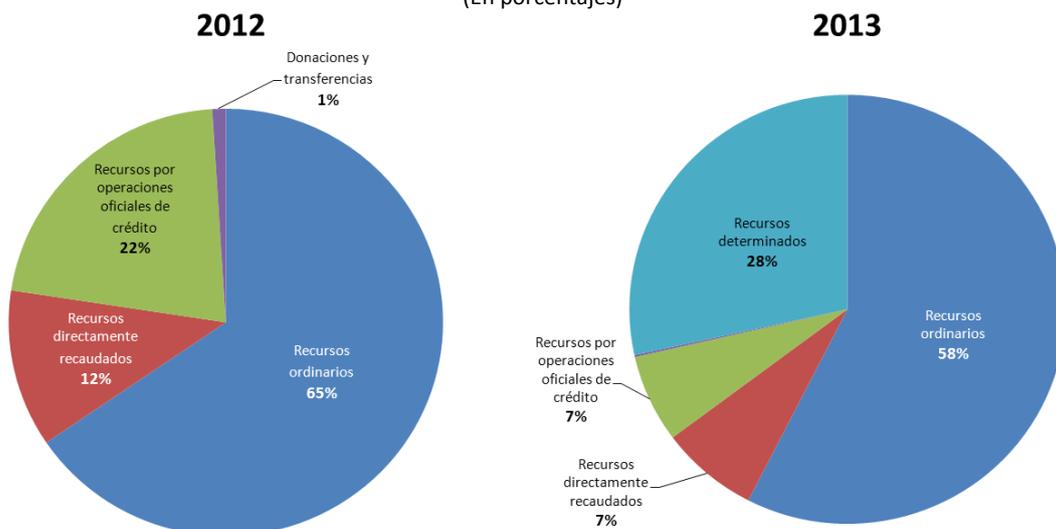
Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 7
Mi Riego: Proyectos según departamento, 2013
 (En número, millones de nuevos soles y porcentajes)

Departamento	Proyectos		Costo	
	Número	%	S/. millones	%
Ayacucho	31	13%	275.3	28%
Ancash	35	15%	215.5	22%
Huancavelica	36	15%	88.1	9%
Huánuco	10	4%	60.1	6%
La Libertad	13	6%	58.7	6%
Junín	14	6%	53.1	5%
Apurímac	23	10%	50.2	5%
Cajamarca	14	6%	48.2	5%
Lima	16	7%	34.2	3%
Puno	4	2%	33.1	3%
Cusco	20	9%	26.3	3%
Arequipa	3	1%	15.9	2%
Moquegua	3	1%	14.2	1%
Tacna	9	4%	11.3	1%
Amazonas	2	1%	11.2	1%
Piura	2	1%	3.9	0%
Total general	235	100%	999.3	100%

Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 8
AGRORURAL: Distribución del presupuesto según fuente de financiamiento 2012 y 2013
 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 9
AGROIDEAS: Convenios, organizaciones beneficiarias y transferencias 2013
 (En número y millones de nuevos soles)

	2010	2011	2012	2013	Total general
Convenios (número)	1	41	100	118	260
Organizaciones beneficiarias (número)	1	28	94	110	233
Productores beneficiarios de Convenios (número)	452	2,591	7,390	4,907	15,340
Departamentos (número)	1	13	17	19	22
Costo total en Convenios (S/. millones)	1.1	12.6	31.1	30.3	75.0
Transferencias (S/. millones)	1.0	11.5	23.4	14.5	50.4

Fuente: AGROIDEAS

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana