

La PEQUEÑA AGRICULTURA

Un sector importante postergado
por los distintos gobiernos



ÍNDICE

- | | | | |
|---|---|----|---|
| 4 | Las políticas públicas para la pequeña agricultura han tenido escaso grado de implementación | 11 | El programa Agrorural encargado de atender a los pequeños agricultores de la sierra tiene un presupuesto cada vez menor |
| 6 | En un contexto de bonanza fiscal el presupuesto público para la pequeña agricultura no ha mejorado | 12 | El Fondo Mi Riego es una buena decisión del gobierno que para lograr sus objetivos debe ser ejecutada con eficiencia |
| 7 | El presupuesto per cápita para la pequeña agricultura es muy bajo comparado con el promedio nacional | 12 | AGROIDEAS, un programa con buena estrategia pero de muy limitada cobertura |
| 8 | Los gobiernos subnacionales financian la mayor parte del presupuesto para la pequeña agricultura | 13 | El Fondo PROCOMPITE es un mecanismo interesante pero insuficientemente aprovechado |
| 9 | Hay poca correspondencia entre el gasto de inversión per cápita para la pequeña agricultura y el nivel de pobreza en las regiones | 14 | Las inversiones en servicios básicos para el medio rural muestran un crecimiento sostenido |
| | | 15 | Algunas propuestas |

La **PEQUEÑA AGRICULTURA** Un sector importante postergado por los distintos gobiernos

Es una publicación del **Grupo Propuesta Ciudadana**

Presidente del Directorio: Molvina Zeballos

Coordinador Ejecutivo: Eduardo Ballón

Elaborado por: Epifanio Baca, Carlos Cornejo

Diseño y Diagramación: Renzo Espinel, Luis de la Lama

Fotografías: Epifanio Baca

Impresión: Lettera Gráfica

Lima, setiembre del 2013

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17

Teléfonos: 613 8313 / 613 8314

propuest@desco.org.pe

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



La PEQUEÑA AGRICULTURA

Un sector importante postergado por los distintos gobiernos

Los resultados definitivos del Censo Nacional Agropecuario (2012) muestran que la pequeña agricultura mantiene una importancia gravitante en la sociedad peruana. Actualmente existen un millón 811 mil unidades agropecuarias, 82% del total de unidades agropecuarias del país, localizadas principalmente en la sierra y la selva, que viven en situación de pobreza. A pesar de su importancia en el abastecimiento de alimen-

tos que consumimos cotidianamente, las políticas agrarias no las consideran como prioridad.

“El 70% de los alimentos que consumimos los peruanos a diario provienen de la pequeña agricultura”



Las políticas públicas para la pequeña agricultura han tenido escaso grado de implementación

Desde inicios de los años 90 cuando se implantaron las políticas del Consenso en Washington, la pequeña agricultura ha sido marginada no obstante su rol fundamental en el abastecimiento de alimentos para el mercado interno. La atención de los gobiernos y del sector agrario se focalizó en la promoción de la inversión privada para la agro exportación en los valles de la costa.

El desarrollo de la agroexportación en los últimos diez años ha sido extraordinario, lo que

nos parece bien y debe continuar, salvo el crecimiento de cultivos para biocombustibles por sus impactos ambientales negativos. Lo que se cuestiona es que al mismo tiempo - con el argumento discutible de que la pequeña agricultura es tradicional y no rentable - se la convirtió en simple beneficiaria de los programas sociales de corte asistencialista, desconociendo su potencialidad para la producción de una gran variedad de alimentos. Lamentablemente, esta orientación en las políticas ha sido la constante en los últimos 20 años.



Durante el gobierno Aprista (2006-2011) las políticas estuvieron orientadas por la tesis del “síndrome del perro del hortelano”; desde este enfoque sustentado por el Presidente García, las comunidades campesinas y la pequeña agricultura de la sierra y selva, son sistemas en los que predomina el atraso y la baja productividad, cuyas tierras permanecen ociosas por falta de inversión y tecnología. Su gobierno, en consecuencia, se dedicó a promover grandes inversiones especialmente en minería e hidrocarburos vulnerando los derechos de las comunidades de la sierra y de la selva.

El gobierno del Presidente Ollanta Humala llegó ofreciendo el “Reencuentro histórico con el Perú Rural”. Este anuncio del Premier Salomón Lerner en su discurso ante el Congreso de la República en agosto de 2011, generó fundadas expectativas entre los pequeños productores agrarios, porque reivindicando la importancia de los hombres y mujeres del campo, ofrecía políticas de inclusión social y productiva, marcando aparentemente una diferencia con los gobiernos anteriores.

Sin embargo, hasta finales de 2012 y en medio de la inestabilidad política que se expresó en la rotación de tres ministros del sector en el primer año de gobierno, se impuso la inercia en el actuar del sector agrario. El anuncio inicial del Reencuentro histórico con el Perú Rural se diluyó luego de la pronta salida de Lerner, producto del conflicto de Conga.

Los hechos muestran que en la gestión actual el Programa AGRORURAL, creado el año 2008, no ha cambiado su intrascendencia en la promoción del desarrollo agrario y rural en las zonas altoandinas. El Programa AGROIDEAS, en cambio, tiene una estrategia interesante, pero por los limitados recursos que ha colocado, su alcance y trascendencia resultan reducidos. Por

“El presupuesto público por habitante del sector rural es la octava parte comparado con el nacional”

su parte, desde el MIDIS, el FONCODES está trabajando con una orientación nueva de desarrollar las capacidades productivas en el medio rural, la que requiere ser potenciada para que su labor sea gravitante.

Finalmente la creación del Fondo Mi Riego, con un presupuesto de 1,000 millones de nuevos soles destinados a financiar proyectos de inversión de riego en la sierra, es una buena decisión del gobierno cuya eficacia y resultados están por demostrarse. La estrategia viene siendo ejecutada desde el Ministerio de Agricultura a través del recientemente creado viceministerio de Infraestructura y Riego.

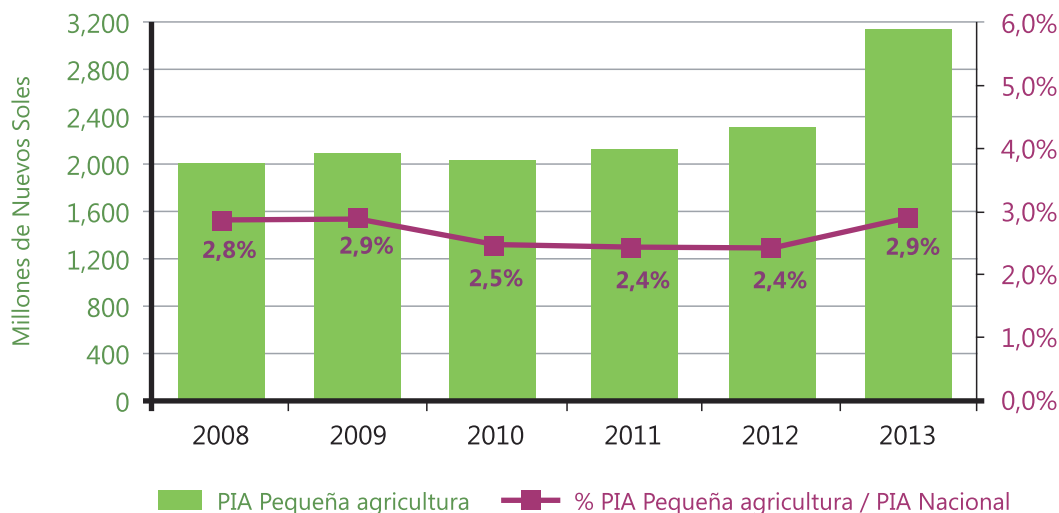


En un contexto de bonanza fiscal el presupuesto público para la pequeña agricultura no ha mejorado

El presupuesto de apertura para la pequeña agricultura¹—que expresa la decisión política del Poder Ejecutivo—, se ha mantenido estancado entre los años 2008 y 2012; es recién el 2013 cuando se produce un incremento significativo (de S/. 2,317 millones a S/. 3,094 millones), con lo que su peso relativo en el presupuesto nacional, se incrementa de 2,4% a 2,9%.



Importancia del presupuesto de apertura para la pequeña agricultura con respecto al presupuesto nacional 2008-2013
(en millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

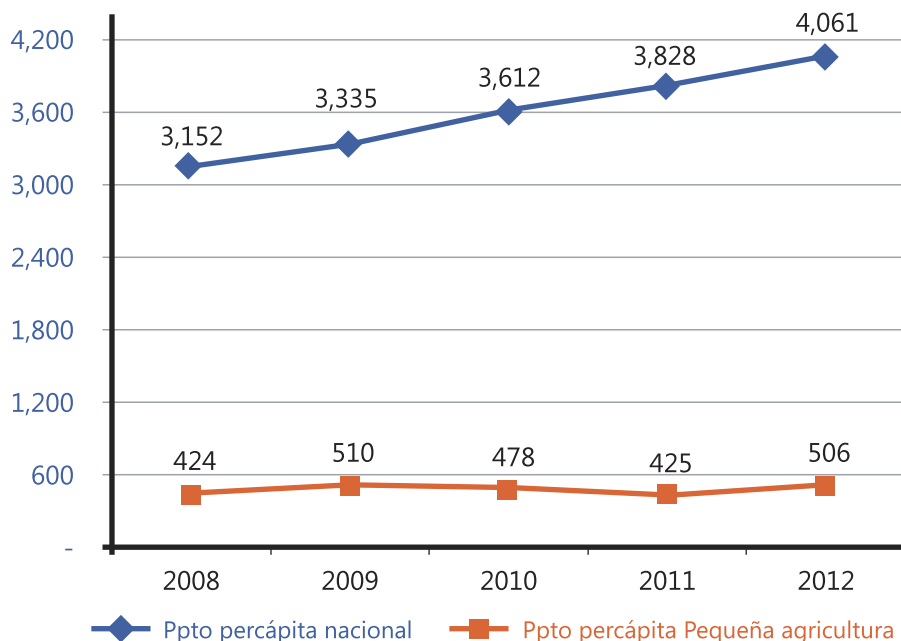
1 Se calcula descontado al presupuesto de la Función Agropecuaria, los recursos asignados a los cinco grandes proyectos de riego de la costa (Chira Piura, Chincas, Olmos Tinajores, Chavimochic y Majes Siervas)

El presupuesto percápita para la pequeña agricultura es muy bajo comparado con el promedio nacional



El presupuesto percápita para la pequeña agricultura aumentó en los últimos años, pero lo hace a un ritmo menor, comparado con el presupuesto percápita nacional, lo que trae como consecuencia el incremento de la brecha en contra de la agricultura familiar. Entre 2008 y 2012 el presupuesto percápita para la pequeña agricultura aumento en 19% mientras que el presupuesto percápita nacional lo hizo en 29% (ver gráfico).

Presupuesto percápita para la pequeña agricultura y presupuesto percápita nacional 2008-2012
(en nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

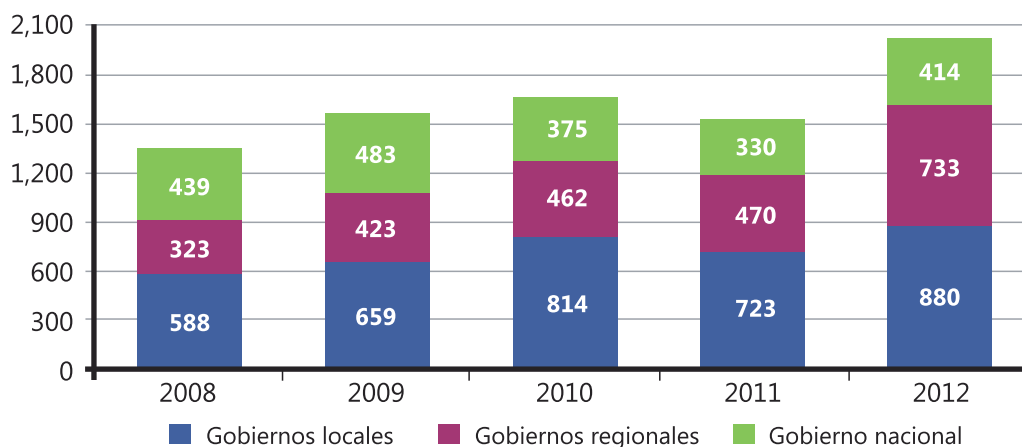
Los gobiernos subnacionales financian la mayor parte del presupuesto para la pequeña agricultura

El 80% de las inversiones para la pequeña agricultura han sido realizadas por los gobiernos subnacionales, siendo las municipalidades las que tienen el mayor aporte, con 48% del total. Estos recursos, sin embargo, están relativamente concentrados en pocas regiones: el 52.5% del total de dichas inversiones corresponde a seis regiones, en su mayoría receptoras de canon: Cusco, Ancash, Piura, Ayacucho, Puno y Moquegua.

El peso que le asignan las municipalidades y los gobiernos regionales a las inversiones en riego –importantes para tener cosechas seguras– están influidos por la priorización participativa de los proyectos, en un contexto de recursos presupuestales crecientes, producto de las transferencias del canon.



Inversión ejecutada para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno 2008-2012
(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF.

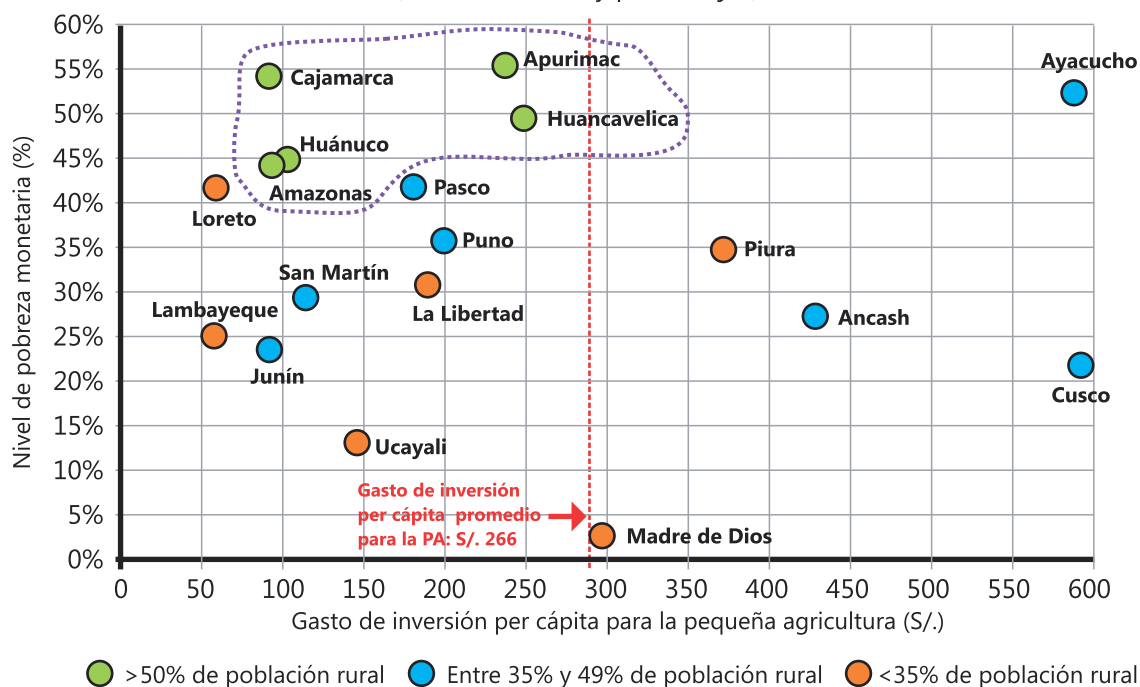
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Hay poca correspondencia entre el gasto de inversión per cápita para la pequeña agricultura y el nivel de pobreza en las regiones

La inversión per cápita para la pequeña agricultura² muestra marcadas diferencias entre departamentos. Lo más saltante es que existe poca correspondencia entre el gasto de inversión ejecutada por habitante y la incidencia de la pobreza. Departamentos con altos niveles de pobreza localizada en el área rural como Caja-

marca, Apurímac, Huancavelica, Huánuco y Amazonas, tienen bajos niveles de gasto de inversión por habitante para la pequeña agricultura. Ayacucho es la excepción, pues teniendo un alto porcentaje de pobreza tiene un gasto de inversión superior al promedio.

Inversión per cápita ejecutada para la pequeña agricultura con relación al nivel de pobreza monetaria por departamento, 2012
(en nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SIAF / INEI Evolución de la pobreza monetaria en el Perú al 2012 (mayo 2013).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

² El cálculo de inversión per cápita se hace dividiendo el gasto devengado de inversión en pequeña agricultura entre la población rural proyectada al 2012 general y por departamentos (estimado por el INEI).

En el otro extremo se encuentran los departamentos de Moquegua y Tacna, con gastos per cápita que superan largamente el promedio, lo cual se explica porque estos departamentos reciben ingresos altos por canon y tienen baja población rural.

Los departamentos con mayor población rural y mayor pobreza tienen una inversión agraria por habitante mucho menor que el resto



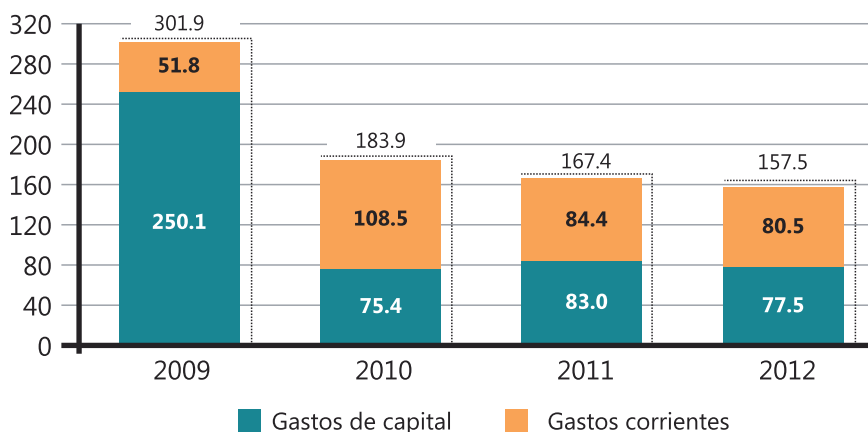
El programa Agrorural encargado de atender a los pequeños agricultores de la sierra tiene un presupuesto cada vez menor

El presupuesto del Programa AGRORURAL que forma parte del pliego Ministerio de Agricultura y tiene por finalidad atender al sector rural impulsando estrategias y actividades para mejorar los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales, muestra una tendencia decreciente que contrasta con la urgencia de afrontar la pobreza rural y la seguridad alimentaria.

De un presupuesto de S/. 301.9 millones en 2009, ha caído a S/. 157.5 millones en 2012, lo cual podría estar reflejando sea el escaso interés del gobierno en el sector o la decisión política de dejarlo caer sin tener una alternativa a la vista.



AGRORURAL: Evolución del presupuesto según tipo de gasto 2009-2012
(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El Fondo Mi Riego es una buena decisión del gobierno que para lograr sus objetivos debe ser ejecutada con eficiencia

El Fondo Mi Riego creado a fines del año 2012 con la finalidad de financiar proyectos de inversión de infraestructura de riego en la sierra (obras hidráulicas y tecnificación del riego) que contribuya a la reducción de la pobreza, cuenta con un presupuesto de 1,000 millones que será ejecutado por el Ministerio de Agricultura a través del recientemente creado viceministerio de Infraestructura Agraria y Riego.

Hasta agosto de 2013, se han aprobado 58 proyectos de riego por un valor que supera los S/. 400 millones, los cuales beneficiarán a 250 mil personas ubicadas en las zonas altoandinas en 15 departamentos del país. Sin embargo, se han realizado justificadas críticas a la escasa coordinación del Ministerio de Agricultura con las municipalidades y gobiernos regionales donde se ejecutarán los proyectos seleccionados, cuando lo recomendable sería hacerlo sumando capacidades y esfuerzos.

En los proyectos aprobados se observa un excesivo énfasis en la construcción de infraestructura que contrasta con los escasos recursos asignados al componente de organización y capacitación para la gestión del riego, lo cual puede afectar negativamente el impacto y la sostenibilidad de los proyectos.



AGROIDEAS, un programa con buena estrategia pero de muy limitada cobertura

El Programa de Compensaciones para la Competitividad – AGROIDEAS, tiene por finalidad fomentar la asociatividad, la gestión empresarial y la adopción de tecnologías agrarias de los pequeños y medianos productores agrarios organizados en asociaciones, cooperativas o empresas. Los recursos invertidos (2011 y 2012) en incentivos para adopción de tecnologías,

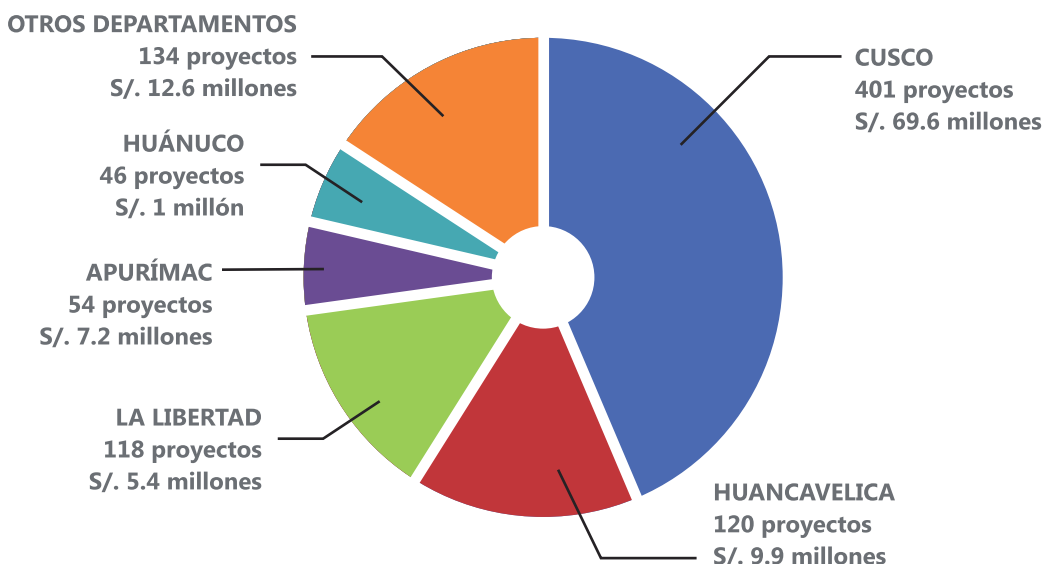
para gestión empresarial y para la asociatividad ascienden a S/.49 millones, para poco más de 13 mil beneficiarios, distribuidos en 19 departamentos. Se trata de una idea interesante pero con recursos muy limitados, lo cual, según los analistas, se debería en parte a los requisitos de acceso que los productores difícilmente logran cumplir.

El Fondo PROCOMPITE es un mecanismo interesante pero insuficientemente aprovechado

PROCOMPITE³, es un mecanismo para apoyar con recursos públicos la mejora de pequeños emprendimientos económicos de grupos organizados, principalmente del ámbito rural, que viene siendo implementado por un creciente número de gobiernos regionales y municipalidades. En el año 2012 se comprometió un co-financiamiento de S/. 105,7 millones en 873 proyectos de 47 cadenas productivas, fundamentalmente de actividades productivas agropecuarias.

Por los avances registrados, este mecanismo se va convirtiendo en una alternativa para canalizar recursos públicos para financiar la consolidación de los negocios rurales. El año 2012, los distritos y provincias rurales de los departamentos del Cusco, Huancavelica, La Libertad, Apurímac y Huánuco concentraban el 85% de los proyectos aprobados y el 88% del co-financiamiento comprometido.

PROCOMPITE: Proyectos aprobados por departamentos en 2012



Fuente: MEF-DGPI Unidad Técnica de Procompite.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3 Creado mediante la Ley N° 2933, Ley de Promoción a la Competitividad Productiva (2009), que habilita a los gobiernos regionales y gobiernos locales a destinar hasta el 10% de sus respectivos presupuestos de inversiones para transferir equipos, maquinaria, infraestructura, insumos y materiales como co-financiamiento de actividades productivas de agentes económicos organizados (AEO) locales.

Las inversiones en servicios básicos para el medio rural muestran un crecimiento sostenido

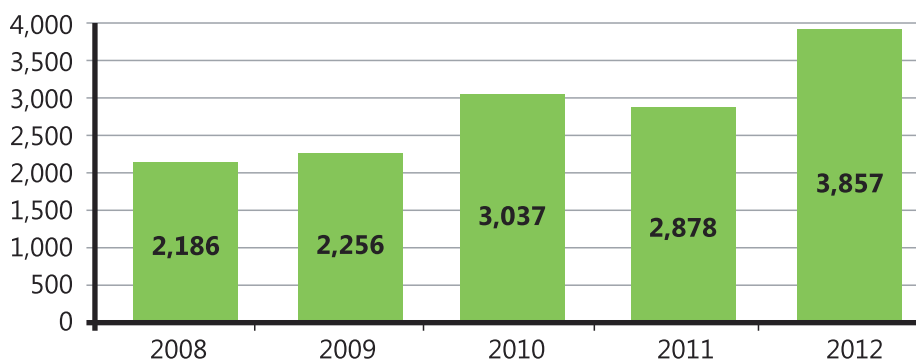
En el marco de las políticas de lucha contra la pobreza, el Estado viene asignando recursos presupuestales crecientes para financiar proyectos de inversión en servicios básicos para las poblaciones rurales (agua y saneamiento, vías rurales, electrificación rural y telecomunicaciones) como también para los programas sociales (Juntos, Beca 18, Pensión 65).

Las inversiones en servicios básicos⁴ registran una marcada tendencia de crecimiento, pasando de S/. 2,186 millones el año 2008 a S/. 3,857 millones el año 2012, lo que significa un incremento del 76%. Ante el gran déficit de servicios básicos en centros poblados, sobre todo de

zonas rurales de la sierra y la selva, este tipo de inversión debe seguir siendo sostenida.



Inversión ejecutada en servicios básicos para poblaciones rurales 2008-2012
(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4 En este concepto incluimos las inversiones en vías rurales y caminos de herradura, electrificación rural, agua y saneamiento y telecomunicaciones rurales.

Algunas propuestas

- » La creación del Fondo Mi Riego es una decisión acertada que el gobierno debe sostener durante toda su gestión. Además de asegurar una ejecución adecuada de los proyectos, debería ser complementada con inversiones en servicios básicos, especialmente vías de acceso a los mercados, que rentabilicen estas inversiones.
- » La disminución en el presupuesto de las municipalidades prevista para el año 2014, en especial los recursos provenientes del canon minero, impactará negativamente en el financiamiento de los proyectos para la pequeña agricultura. En ese sentido, el Fondo Mi Riego debería incluir proyectos cofinanciados con las municipalidades y gobiernos regionales.
- » Las inversiones en servicios básicos están generando impactos positivos en el medio rural. Este esfuerzo debe seguir sosteniéndose con el esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno, poniendo especial atención a la calidad de las obras ejecutadas para asegurar el impacto esperado. La implementación del FONIE debería apuntar en ese sentido.
- » La implementación del Fondo PROCOMPITE está mostrando que puede ser un mecanismo efectivo para canalizar recursos públicos al financiamiento de negocios de agentes económicos organizados en el medio rural. Para darle mayor impulso, el MEF debería utilizar mecanismos de incentivos para que un mayor número de municipalidades y gobiernos regionales lo implementen.
- » Lo anterior debería formar parte de una estrategia nacional de seguridad alimentaria y desarrollo rural que aliente una producción de alimentos sostenible y diversificada, aumentando la productividad y conservando los recursos naturales, promoviendo la conformación de cadenas agroalimentarias territoriales. Priorizando territorios con altos índices de pobreza y expuestos los fenómenos climáticos extremos, para darle un contenido real a la inclusión social.



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



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



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

Teléfonos: 613 8313, 613 8314. Telefax: 613 8315

www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe