

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

ARTÍCULO

**Epifanio Baca
Carlos Cornejo**

Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura 2008-2013¹

Por: Epifanio Baca y Carlos Cornejo

Grupo Propuesta Ciudadana.

Introducción

Las poblaciones rurales de la sierra y la selva son el sector que menos se ha beneficiado del crecimiento económico sostenido y es allí donde se hallan los indicadores de pobreza más altos y que ponen en evidencia las limitaciones del modelo económico actual y la necesidad de implementar políticas que enfrenten directamente este problema². En ese sentido cabe preguntarse ¿cuáles han sido las políticas y estrategias para promover el desarrollo rural y agrario en estos territorios y cuáles los recursos presupuestales destinados a dicho fin en los últimos cinco años?

Hay cada vez más evidencias que sugieren que el mundo rural viene procesando cambios lentos pero constantes, en particular en los últimos 10 años y asociados al crecimiento de las inversiones en vías de comunicación, electrificación, telecomunicaciones, a los movimientos migratorios, todo ello en un contexto de incremento de la actividad económica y comercial en varias regiones del interior del país. La creciente importancia de las actividades económicas no agropecuarias en los ingresos rurales es un indicador de cambio señalado por varios estudios³ proceso que trae como contrapartida que la actividad agropecuaria tenga un rol cada vez menos importante.

En un estudio reciente publicado por Richard Webb⁴ se muestran datos que evidencian los cambios y el dinamismo que caracterizan a las poblaciones rurales, poniendo en tela de juicio con ello "...la hipótesis de un entrampamiento en la pobreza y el aislamiento"⁵. Algunos de los indicadores que destacan en el estudio, son que "entre 2001 y 2011 el jornal agrícola promedio real se había elevado en 73%, el precio de una hectárea de tierra agrícola en 88% y el precio de una casa en el centro del pueblo distrital en 166%"⁶. Que la producción agropecuaria per cápita habría crecido a una tasa de 5% en el período 1994-2011; que la importancia de las actividades no

¹ Este artículo ha sido elaborado en base a los Reportes sobre Políticas Públicas y Presupuesto para la Pequeña Agricultura publicados con el auspicio de Oxfam.

² En el informe "Evolución de la pobreza monetaria 2008-2012" del INEI se registra que el año 2012 el 53% de la población rural se encontraba en situación de pobreza; mientras que en la Sierra rural la incidencia de la pobreza es mayor alcanzando el 58,8%.

³ Trivelli, C., Escobal, J y Revesz, B (2009); Desarrollo rural para la sierra: elementos para promover una estrategia integral de desarrollo. Lima: IEP, GRADE, CIPCA, CIES; Escobal, J, C Ponce y R Hernandez (2011); Intervenciones de actores extraterritoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales: el caso de cuatro lagunas. Cusco, Perú.

⁴ Webb, Richard (2013); Conexión y despegue rural. Lima : Instituto Perú USMP.

⁵ Webb, R. (2013); Op.cit. p.129.

⁶ Webb, R (2013); Op.cit. p.96.

agropecuarias en los ingresos de los hogares rurales representa –según la Encuesta Nacional de Hogares ENAHO- el 49% del total en el 2011.

El crecimiento económico sostenido ha hecho que el peso de la actividad agropecuaria en el PBI nacional disminuya, siendo su contribución actual de 7.2%; sin embargo el aporte más significativo de este sector se da en el empleo (32%) y en el abastecimiento de productos alimenticios (96%). Según Cavassa y Mesclier (2009), la relevancia de la pequeña agricultura en el Perú se mantiene por: a) el constante crecimiento de la población rural, b) la predominancia de la PEA agropecuaria en varias regiones como Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Puno, entre otros, c) la abrumadora mayoría de la pequeña agricultura en el paisaje rural del país. A nivel nacional el 24% de la PEA sigue siendo rural.

En el presente artículo ofrecemos una rápida revisión de las políticas agrarias y rurales para ver si con el gobierno actual se han producido cambios orientados a promover la inclusión productiva de los pequeños agricultores como una forma lucha contra la pobreza rural. Luego de ello analizamos el presupuesto público y las inversiones en favor de la pequeña agricultura y sus características del período 2008-2013. Asimismo presentamos las inversiones en servicios básicos (vías rurales, electrificación, agua y saneamiento, telecomunicaciones) que juegan un rol importante en la promoción de desarrollo rural.

1. Políticas públicas para la pequeña agricultura y desarrollo rural

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR) 2004, es el primer documento de planificación pública en el que se aborda de forma integral y multidimensional la situación de la población rural, y donde se plantean caminos para enfrentar los desafíos del desarrollo rural; se reconoce como objetivo impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad, y democratización de las decisiones locales⁷. Este documento fue gestado de las coordinaciones en la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS) que actuó como foro de coordinación de políticas sociales de lucha contra la pobreza ubicado en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Las propuestas contenidas en la ENDR se plantearon un horizonte temporal de quince años para avanzar con políticas de Estado que contribuyan a tener un sector rural sin pobreza, sostenible, que sea soporte de un modelo de desarrollo equilibrado y justo. Sin embargo, tanto durante el gobierno de Toledo como en el de García esta estrategia fue escasamente implementada, y particularmente en este último se priorizó la agricultura a gran escala y dedicada a la exportación, con políticas e incentivos destinados a incrementar las agroexportaciones.

Las políticas del gobierno de Alan García estuvieron guiadas por la tesis del “síndrome del perro del hortelano” desarrollada por el propio mandatario,

⁷ Grupo Propuesta Ciudadana (2011); “Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú”, Lima, Perú.

convirtiéndose en el sustento ideológico de las políticas públicas de su gobierno. Desde este enfoque las comunidades campesinas y la pequeña agricultura de la sierra y selva eran consideradas sistemas en donde predominaba el atraso y la baja productividad, cuyas tierras permanecen improductivas por falta de inversión y de tecnología⁸. Estos territorios para modernizarse deberían -según este enfoque - abrir paso a las inversiones privadas que valoricen las riquezas allí existentes, como los recursos minerales y de hidrocarburos. La puesta en marcha de estas políticas generó conflictos sociales crecientes porque las comunidades al ver sus derechos vulnerados ofrecieron resistencia y las consecuencias tuvieron un alto costo social en términos de vidas humanas y de gobernabilidad.

En el año 2008, el Ministerio de Agricultura (MINAG) aprobó su Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2007-2011 que privilegiaba la agroexportación, e incluyó entre los siete ejes estratégicos uno referido al Desarrollo Rural cuyos lineamientos de política coincidían en buena medida con los lineamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural⁹.

En la Estrategia Nacional “Crecer” (2007), a partir del eje de intervención “promoción de oportunidades y capacidades económicas”, se desarrolló una propuesta de intervención denominada Estrategia Nacional “Crecer Productivo” (ENCP), con el objetivo de propiciar la articulación complementaria de programas y proyectos de las diferentes entidades del gobierno a nivel nacional, regional y local, en base a cuatro componentes: (i) fortalecimiento de capacidades económico productivas; (ii) promoción de servicios públicos y privados en apoyo a los negocios y generación de empleo; (iii) desarrollo de infraestructura; (iv) fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada.

El año 2008 se promulga el DL N° 997 (Ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura) para crear el Programa de Desarrollo Productivo AGRORURAL, fusionando varios programas como PRONAMACHCS, PROABONOS, PROSAAMER y los proyectos de cooperación internacional orientados a combatir la pobreza rural. Y se le encargó el rol de “institución ancla” de las políticas de la estrategia CRECER vinculadas con el sector rural¹⁰; sin embargo, en la práctica el rol que jugó de cara a su misión de mejorar la producción y los ingresos agrarios de las familias rurales fue muy modesto¹¹.

Otras medidas relacionadas a los pequeños agricultores durante este período gubernamental fueron: El Reglamento de la Ley N° 29338 de Recursos Hídricos (enero 2010), que no brinda beneficios para los pequeños productores, y más bien puede generarles dificultades en el procedimiento de obtención de la licencia de uso de agua¹². Y también el Programa de reestructuración de la deuda agraria (Preda), Ley N° 29596 (octubre 2010),

⁸ Alan García Pérez (2007 y 2008); “El síndrome del perro del hortelano”; y “Recetas para acabar con el perro del hortelano”. Diario El Comercio. Lima.

⁹ Grupo Propuesta Ciudadana (2011); “Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú”, p. 19. Lima, Perú.

¹⁰ Señalado en el Manual de Operaciones de Agrorural, diciembre 2008.

¹¹ Santa Cruz, F (2009); “Gestión del desarrollo agrario y los gobiernos regionales”. Documentos de Debate 2. Grupo Propuesta Ciudadana, ANGR. Lima.

¹² Francisco Soto (2010); entrevista en La Revista Agraria N° 116, marzo, 2010

que tuvo como beneficiarios a un pequeño número de agricultores de la costa que mantenían deudas con entidades financieras.

El gobierno de Ollanta Humala

Uno de los anuncios más importantes del actual gobierno, realizado con ocasión de la presentación del gabinete Lerner, fue aquel que prometía el “reencuentro histórico con el Perú rural”, y que generó adhesiones y expectativa entre los pequeños productores del Ande.

Sin embargo, hasta finales del año 2012 y en medio de la inestabilidad política que significó la sucesión de tres ministros en el primer año del gobierno, se terminó imponiendo la inercia en el actuar del sector agrario. En la gestión de Luis Ginocchio – cuya permanencia fue tan breve como la de su antecesor Miguel Caillaux – se dieron algunos anuncios en los que se resaltaba la importancia de la pequeña agricultura y la necesidad de brindarles atención desde el Estado. En particular se hizo hincapié en la importancia de vincular la producción agraria andina y amazónica con la industria gastronómica que muestra dinamismo extraordinario en Lima.

En abril de 2012, se publicó el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Agricultura 2012-2016. De los cuatro pilares estratégicos que identifica este Plan¹³, el pilar de Inclusión está orientado a generar oportunidades para los pequeños productores en condiciones de pobreza y extrema pobreza, mediante la promoción del acceso de los agricultores a los servicios agrarios públicos y privados, planteándose para ello estrategias que contribuyan al fortalecimiento de capacidades productivas, de gestión y de organización. Cabe señalar que con este Plan se percibe una mayor coincidencia con los lineamientos estratégicos del ENDR (ver tabla adjunta), en la intención de priorizar a la pequeña agricultura. Queda por ver su traducción en acciones concretas y presupuesto.

Relación entre el PESEM 2012 y la ENDR (2004)

PESEM del MINAG 2012-2016	ENDR (2004)
Objetivos estratégicos específicos	Lineamientos estratégicos de política
Pilar estratégico: Inclusión Mejorar el acceso a los servicios y generar oportunidades para el poblador rural, en concordancia con un desarrollo agrario inclusivo.	Promover la inclusión social.
	Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales
	Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural.
Pilar estratégico: Gestión Mejorar la institucionalidad agraria, pública y privada, con énfasis en la articulación de los tres niveles de gobierno y la asociatividad de los productores.	Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural

¹³ Los pilares son: Gestión, Competitividad, Inclusión y Sostenibilidad.

Pilar estratégico: Competitividad Elevar el nivel de productividad, calidad y gestión empresarial de la actividad agraria, en el marco de un desarrollo competitivo.	Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo
Pilar estratégico: Sostenibilidad Lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: agua, suelo bosque y su diversidad biológica, en armonía con el medio ambiente.	Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural.

Los hechos muestran que con el gobierno actual el Programa Agrorural no ha cambiado su poca trascendencia en la promoción del desarrollo agrario y rural en las zonas altoandinas, tanto por los limitados recursos presupuestales que le fueron asignados como por las dificultades de gestión institucional producto de una fusión que nunca funcionó. Al respecto, es ilustrativo que en los últimos tres años su presupuesto disminuye en 14%, pasando de S/.184 millones en 2010 a S/.158 millones en 2012.

Por otra parte, está el Programa de Compensaciones para la Competitividad – Agroideas- del Ministerio de Agricultura, creado en 2009 producto de la firma del TLC con EEUU, con la finalidad de fomentar la asociatividad, el fortalecimiento de la gestión empresarial y la adopción de tecnologías agrarias de los pequeños y medianos productores agrarios organizados en asociaciones, cooperativas o empresas. La cobertura que ha alcanzado este Programa ha sido modesta debido a su escaso nivel de ejecución asociado a los requisitos que exige¹⁴. De manera similar, el rol que ha jugado el Agrobanco en apoyo a la pequeña agricultura ha sido poco relevante.

Una reciente decisión que ha generado expectativa en el sector agrario ha sido la creación del Programa “Mi Riego” con S/. 1,000 millones destinados a financiar proyectos para gestionar los recursos hídricos, incluidos en la Ley de Presupuesto Público 2013. En nuestra opinión esta decisión tuvo alguna relación con el conflicto social en torno al controvertido proyecto minero Conga que puso en el debate nacional la importancia de las cabeceras de cuenca y las lagunas en la producción y cosecha de agua en los andes. Cuando a fines del año 2012 el ministro Milton Von Hesse anuncia la decisión política del gobierno por priorizar inversiones en “nuevas obras hidráulicas y tecnificación del riego, especialmente en los Andes”¹⁵, lo hace para apuntalar el discurso del gobierno tratando de convencer de que agua y minería no se contraponen, que pueden ser compatibles.

Finalmente, en el marco de la denominación del año 2013 como el “Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria se lanzan algunas iniciativas. Una de ellas fue la creación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (DS N°102-2012-PCM), presidida por el Ministerio de Agricultura, e integrada por representantes de ocho ministerios, dos organizaciones representativas de los gobiernos regionales y las

¹⁴ Entre 2010 y 2013 ha ejecutado S/. 52 millones, monto que representa sólo el 48% del presupuesto disponible.

¹⁵ Agronoticias N° 380. Ministro Milton Von Hesse a dos meses. (setiembre 2012)

municipalidades, y de tres gremios de productores agrarios y pesquero¹⁶, que se encargará principalmente de evaluar la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2014 y su actualización para la siguiente década; y propondrá el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2021. A lo cual vale añadir la interesante promoción que está teniendo la Quinua en el país en el marco de las acciones del Año internacional de la Quinua AIQ-2013.

Políticas de Inversión en servicios básicos en el medio rural

Las políticas de inversión en servicios básicos para el medio rural han tomado fuerza con el incremento sostenido del presupuesto público producto del crecimiento económico. Tal como muestra el estudio de R Webb (2013), las inversiones públicas en servicios básicos (Agua y Saneamiento, Electrificación rural, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones - FITE¹⁷, Provías rural y Provías descentralizado) realizadas en los últimos 10 años están contribuyendo a generar un conjunto de dinámicas económicas y sociales en el medio rural.

Con el actual gobierno este tipo de inversiones se han visto reforzadas. En el año 2012 se creó el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), a cargo de Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), como mecanismo para que los tres niveles de gobierno financien proyectos de servicios de agua y saneamiento, electrificación, telecomunicaciones y caminos vecinales, a ejecutarse en los distritos rurales más pobres de país (de los quintiles I y II). Se ha focalizado la intervención en 570 distritos y se anunció que se contará con un presupuesto de S/.600 millones para el año 2013.

El *Programa de apoyo al hábitat rural (Tambos)* - a cargo de Ministerio de Vivienda y Construcción- destina recursos para habilitar y poner en marcha centros de servicios de infraestructura y de equipamiento complementarios a la unidad habitacional en centros poblados con menos de 150 habitantes ubicados a más de 3,000 msnm y en zonas de amazonía. La meta es construir 500 tambos hasta el año 2016; para el año 2013 se ha programado 130.

2. Presupuesto público para la pequeña agricultura

En esta parte presentamos el presupuesto total y las inversiones para la pequeña agricultura, describiendo su evolución y características. Asimismo, alcanzamos información sobre las inversiones en servicios básicos para el sector rural. De este modo veremos tanto los recursos públicos asignados a promover la actividad agropecuaria como aquellos para inversiones en servicios básicos (vías rurales, electrificación, saneamiento y telecomunicaciones).

El presupuesto público para la pequeña agricultura ha sido calculado descontando del presupuesto asignado a la Función Agropecuaria los recursos de los cinco proyectos especiales de irrigación de la costa: Chira-Piura (Piura),

¹⁶ Los Ministerios del Ambiente, Comercio exterior y turismo, Desarrollo e Inclusión Social, Educación, Salud, Producción, entre otros, así como la ANGR, de REMURPE, CONVEAGRO.

¹⁷ Ha intervenido hasta el 2012 en 13,500 localidades mayormente rurales financiando servicios de telefonía fija pública, servicios móviles e internet.

Olmos-Tinajones (Lambayeque), Chavimochic (La Libertad), Chincas (Ancash) y Majes Sihuas (Arequipa), en razón de que dichas inversiones no benefician a pequeños productores agropecuarios¹⁸.

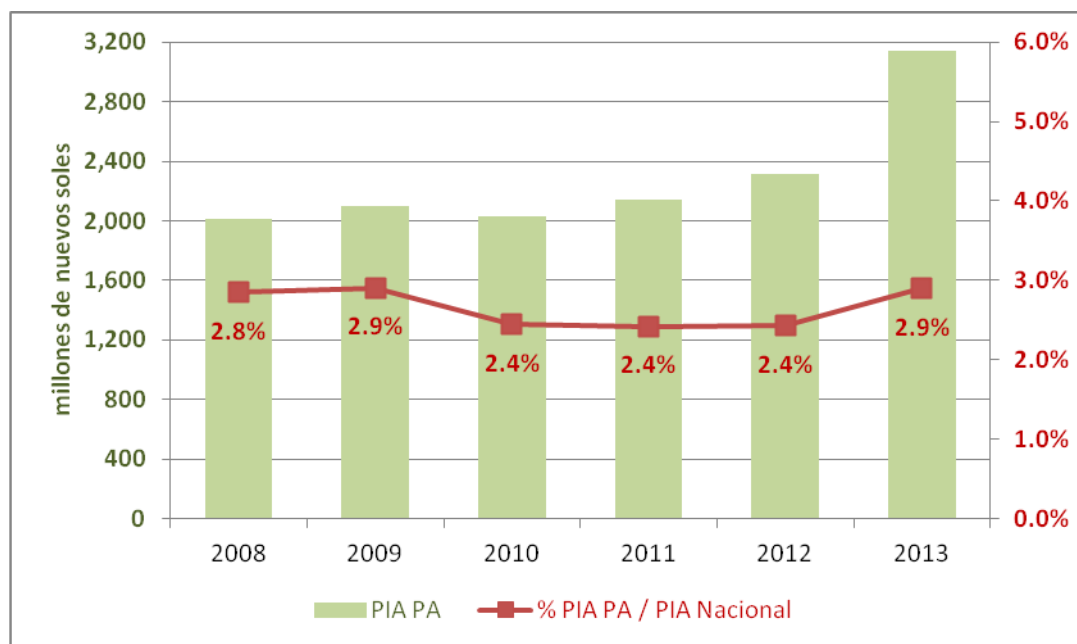
El presupuesto público de apertura (PIA)

El presupuesto aprobado por el Congreso de la República expresa la decisión política del poder ejecutivo, en ese sentido veamos cómo ha evolucionado el presupuesto para la pequeña agricultura en el período 2008-2013. Los datos del gráfico 1 muestran que el presupuesto para la pequeña agricultura (PPA) en dicho período se mantiene prácticamente estancado y es recién el año 2013 cuando se produce un incremento significativo.

En cuanto al peso relativo del PPA en el presupuesto nacional éste disminuye entre 2009 y 2012 para recuperar el terreno perdido recién el año 2013 cuando aumenta de 2.4% al 2.9%. Estos datos indican que la pequeña agricultura no ha sido un sector prioritario en el presupuesto y que recién el 2013 hay un cambio que esperamos se mantenga en los próximos años.

Gráfico 1

Evolución del presupuesto público (PIA) para la pequeña agricultura 2008-2013 (en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-SIAF
Elaboración Grupo Propuesta Ciudadana.

Respecto a la distribución del presupuesto por niveles de gobierno, tenemos que los gobiernos subnacionales manejaron entre el 54% y el 59% del PPA con una tendencia creciente, mientras que el gobierno nacional tuvo entre el 46% y

¹⁸ Mayor detalle sobre esta metodología, ver Reporte Nacional Nro. 4 Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura, balance 2011. Grupo Propuesta Ciudadana.

el 41% restante. En el año 2013 junto con el incremento presupuestal se produce una recentralización del presupuesto por parte del gobierno nacional cuyo peso aumenta 45%.

En el periodo considerado el presupuesto de los gobiernos regionales destinado a la pequeña agricultura crece a una tasa mayor (12%), seguida del gobierno nacional. Sin embargo, como ya indicamos el año 2013 el presupuesto del gobierno nacional crece fuertemente con la creación del Fondo Mi Riego que será manejado desde el Ministerio de Agricultura. El impacto de este fondo dependerá de la eficacia en su ejecución que como veremos no es buena.

Otra característica del PPA es que está compuesto principalmente por recursos para financiar inversiones, en especial en los gobiernos subnacionales. Así, el 76% del PPA del 2012 se asignó a gastos de inversión y solo el 24% a gastos corrientes, proporción que se ha mantenido sin cambios significativos en los últimos cuatro años.

Las principales fuentes que financian el presupuesto para la pequeña agricultura son: Recursos Determinados (Canon y regalías) con 46%, Recursos ordinarios con el 38%. Y respecto al destino del gasto, vemos que el riego es el principal componente del PPA, seguida de otros como la promoción agraria, la sanidad animal y vegetal, la innovación agraria.

El gasto ejecutado para la pequeña agricultura 2008-2012

El gasto realizado por los tres niveles de gobierno no muestra buena performance comparado con otros sectores. Recién el año 2012 registra un crecimiento significativo de 35% con respecto al año anterior. Los años 2010 y 2011 el gasto realizado disminuye respecto al año previo, tal como se muestra en el cuadro 1.

Lo dicho anteriormente se debe en parte a que el avance en la ejecución del gasto no ha sido bueno. Es decir, entre 2008 y 2011 sólo pudieron ejecutar por debajo del 70% del presupuesto disponible. Recién el año 2012 mejora la eficacia de los tres niveles de gobierno y logran gastar el 77% del presupuesto disponible. Cabe señalar que en el período de análisis se aprecia una tendencia a la mejora en la ejecución del gasto pasando de 61% en 2008 a 77% en 2012, tal como se muestra en el cuadro 1.

Estos datos indican que cada año se queda sin ejecutar un porcentaje significativo del presupuesto, generando los llamados saldos presupuestales. En consecuencia, una característica del presupuesto público son las sustanciales modificaciones (incrementos) durante el año, y el presupuesto para la pequeña agricultura no escapa de esta regla. Por ejemplo, en el año 2012 la modificación del presupuesto fue del orden del 59% con respecto al presupuesto de apertura.

Cuadro 1

Avance de ejecución del presupuesto público (PIM) para la pequeña agricultura 2008-2012 (en millones de nuevos soles)

	2008	2009	2010	2011	2012
Presupuesto institucional modificado (PIM)	2,940	3,578	3,393	3,050	3,674
Gasto devengado	1,806	2,256	2,233	2,091	2,834
Avance de ejecución	61%	63%	66%	69%	77%

Fuente: MEF-SIAF
Elaboración Grupo Propuesta Ciudadana.

En lo que atañe a los gastos de inversión para la pequeña agricultura estos muestran una tendencia de crecimiento modesto hasta el 2011. Es el año 2012 cuando el gasto de inversión da un salto significativo llegando a S/.2,027 millones. Es interesante constatar que el 75% de estos gastos (equivalente a S/. 1,522 millones) se destinan a proyecto de inversión de riego de diferente tipo; le siguen en importancia los gastos agrupados en el programa Agrario (con S/. 634 millones), que incluyen gastos en sanidad animal y sanidad vegetal, innovación tecnológica, gestión de recursos hídricos, entre otros.

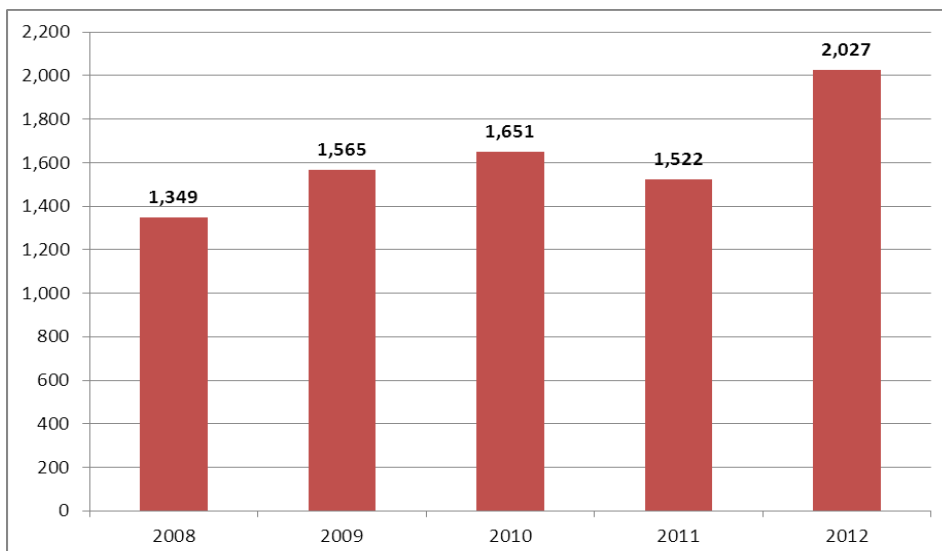
Un dato que merece resaltarse es que el 80% del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura está en manos de los gobiernos subnacionales, siendo las municipalidades las que tienen el mayor peso, con 48% del total.

Sin embargo, estos recursos están relativamente concentrados en pocas regiones, es decir, el 52.5% del total de dichas inversiones corresponden a seis regiones en su mayoría receptoras de canon, ellas son en orden de importancia: Cusco, Ancash, Piura, Ayacucho, Puno y Moquegua. El nivel de concentración es mayor en el presupuesto que manejan las municipalidades, pues aquí el 64% del total está concentrada en seis departamentos.

Estos resultados inducen a pensar que la dinámica de las inversiones públicas para la pequeña agricultura tiene poca relación con las políticas nacionales del sector que hemos mencionado. Y que el fuerte peso que le asignan las municipalidades y los gobiernos regionales a las inversiones en riego parece obedecer más a decisiones locales en un contexto de recursos presupuestales crecientes producto de las transferencias del canon.

Gráfico 2

Gasto de Inversión pública total para la pequeña agricultura 2008-2012 (en millones de nuevos soles)



3. Presupuesto de Inversiones en servicios básicos rurales 2008-2013

En el marco de las políticas de lucha contra la pobreza el Estado viene incrementando la asignación de recursos públicos para financiar proyectos de inversión en servicios básicos para poblaciones rurales¹⁹, y también para los programas sociales (Juntos, Beca 18, Pensión 65). Las inversiones en servicios básicos tienen una tendencia de crecimiento sostenido, tal como muestra el gráfico 3.

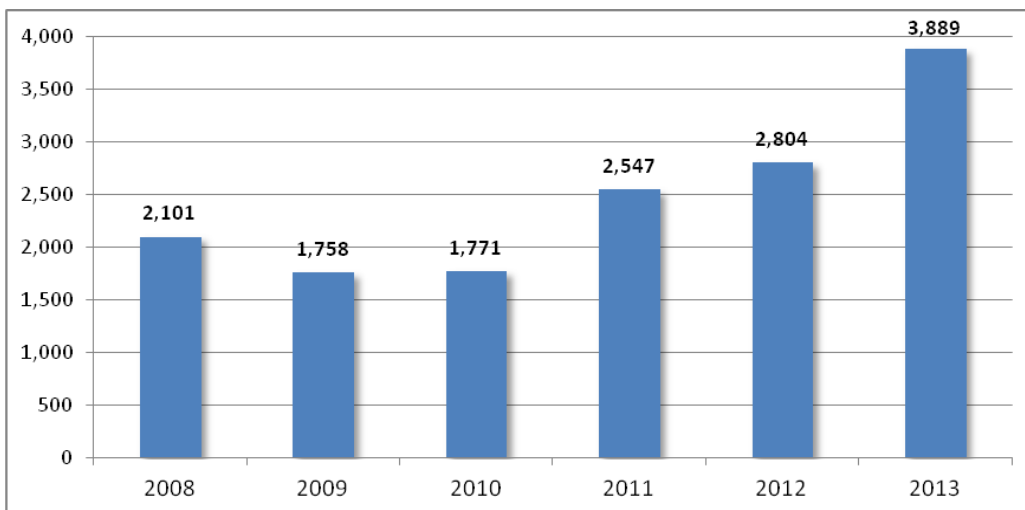
Entre 2009 y 2013 el presupuesto de inversiones en servicios básicos aumenta en 121% pasando de S/. 1,758 millones en 2009 a S/. 3,889 millones en 2013, siendo el más significativo el incremento del año 2013 con 39% respecto al año anterior; este hecho se explica principalmente por el presupuesto asignado para *saneamiento rural y vías rurales*²⁰.

Grafico 3

Evolución del presupuesto público (PIA) para servicios básicos* en zonas rurales 2008-2013 (en millones de nuevos soles)

¹⁹ En este concepto incluimos las inversiones en vías rurales y caminos de herradura, electrificación rural, agua y saneamiento y telecomunicaciones.

²⁰ El presupuesto de *saneamiento rural* pasó de S/.402 millones en 2009 a S/. 1,824 en 2013; y el de *transportes* - incluye vías vecinales y caminos de herradura- pasó de S/.957 millones (2009) a S/. 1,378 millones.



*Los servicios básicos incluyen: agua y saneamiento rural, vías vecinales y caminos de herradura, servicios de telecomunicaciones y electrificación rural.

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración Grupo Propuesta Ciudadana.

La eficacia del gasto en los servicios básicos es relativamente baja en el periodo, pues el porcentaje de avance del gasto pasa de 60% en 2009 a 71% en 2012. Uno de los factores que explica esta situación son las modificaciones grandes en el presupuesto, de 76% el año 2011 y de 93% en el 2012, es decir, en este último caso el presupuesto modificado es casi el doble del que se aprueba en el Congreso de la República.

El gasto devengado muestra una tendencia irregular aunque creciente, especialmente el año 2012 cuando el gasto aumenta en 34% respecto al año previo (ver cuadro 2). En el período el gasto aumento en 76%, lo que nos parece significativo.

Cuadro 2.

Avance de ejecución del presupuesto público (PIM) para servicios básicos* en zonas rurales 2008-2012 (en millones de nuevos soles)

Año	2008	2009	2010	2011	2012
PIM	3,634	3,550	4,115	4,487	5,426
Gasto devengado	2,186	2,256	3,037	2,878	3,857
Avance de ejecución	60%	64%	74%	64%	71%

* Saneamiento rural, vías vecinales y caminos de herradura, servicios públicos de telecomunicaciones y energía en zonas rurales.

Fuente: MEF-SIAF

Elaboración Grupo Propuesta Ciudadana.

4. A modo de conclusión

-En el período de análisis la pequeña agricultura no ha sido un sector prioritario en el presupuesto público, pues entre 2008 y 2012 su peso relativo en el presupuesto nacional disminuye, y recién el año 2013 recupera terreno cuando aumenta de 2.4% al 2.9%, producto principalmente de la creación del Fondo Mi Riego cuya gestión estará a cargo del Ministerio de Agricultura, lo cual a su vez es una señal de recentralización del presupuesto.

-Los gobiernos subnacionales manejan entre el 54% y el 59% del presupuesto para la pequeña agricultura (PPA) con una tendencia creciente, mientras que el gobierno nacional tuvo entre el 46% y el 41% restante. Este presupuesto está compuesto principalmente por recursos para financiar inversiones, en especial en los gobiernos subnacionales donde representan el 80% del total en 2012.

-El gasto realizado por los tres niveles de gobierno no muestra buena performance comparado con otros sectores. Recién el año 2012 se registra un crecimiento significativo de 35% con respecto al año anterior, mientras que entre 2010 y 2011 el gasto realizado disminuye respecto al año 2009.

-El 75% de las inversiones para la pequeña agricultura se destinan a financiar proyectos de riego, los cuales están concentrados en pocas regiones, pues el 52.5% del total de las inversiones corresponden a seis regiones en su mayoría receptoras de canon (Cusco, Ancash, Piura, Ayacucho, Puno y Moquegua).

-Estos resultados inducen a pensar que la dinámica de las inversiones públicas para la pequeña agricultura tiene poca relación con las políticas nacionales del sector que hemos mencionado. Y que el fuerte peso que tienen las inversiones en riego obedece en buena cuenta a decisiones locales en un contexto de recursos presupuestales crecientes producto de las transferencias del canon.

-Por otra parte, entre 2009 y 2013 el presupuesto de inversiones en servicios básicos aumenta en 121% pasando de S/. 1,758 millones en 2009 a S/. 3,889 millones en 2013, siendo el más significativo el incremento del año 2013. Aun cuando el gasto realizado avanza a menor ritmo, estas inversiones están generando impactos positivos en el medio rural. Esta tendencia se vería fortalecida si el presupuesto del presente año se ejecuta en buena medida, en particular el referido al fondo para la inclusión económica FONIE.

-El anuncio del “reencuentro histórico con el Perú rural” se diluye con la salida de Lerner del gabinete ministerial. Los ministros que lo sucedieron no retomaron ni le dieron contenido a este anuncio que hacía especial referencia a la inclusión productiva de las poblaciones rurales de la sierra y selva del país.

-Las propuestas de política contenidas en la ENDR (2004) y en el PESM 2007-2011, y vinculadas al desarrollo de capacidades productivas en el medio rural, han tenido escaso grado de implementación. En el PESM 2012-2016 aprobado por el actual gobierno se retoman algunos planteamientos vinculados a la pequeña agricultura, sin embargo, más allá del aumento presupuestal por el Fondo Mi Riego, las propuestas de inclusión productiva todavía no se concretan ni desde Agrorural ni desde FONCODES.