

REPORTE 8 - BALANCE 2014

Políticas y Presupuesto Público para
LA PEQUEÑA AGRICULTURA



REPORTE 8 - BALANCE 2014

Políticas y Presupuesto Público para
LA PEQUEÑA AGRICULTURA

CRÉCE



GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidente del Directorio

Eduardo Ballón

Coordinador Ejecutivo

Políticas y Presupuesto Público para LA PEQUEÑA AGRICULTURA Reporte 8. Balance 2014

Lima, junio de 2015.

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

Elaborado por: Epifanio Baca

Carlos Cornejo

Corrección de estilo: Eleana Llosa

Edición de publicación: Nelly Carrasco

Diseño y diagramación: Renzo Espinel

Luis de la Lama

Tiraje: 1,000 ejemplares

Imprenta: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora N° 156-164 Breña

Telf. 424-8104 / 332-3229

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional de Perú N° 2015-07942

Grupo Propuesta Ciudadana

León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Grupo Propuesta Ciudadana y en modo alguno no debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.
<http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/>

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA DURANTE EL AÑO 2014	7
2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA	9
3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA	21
4. PRINCIPALES PROGRAMAS Y MECANISMOS ORIENTADOS A LA PEQUEÑA AGRICULTURA	31
4.1. Fondo Mi Riego	31
4.2. AgroRural	35
4.3. Agroideas	40
4.4. Haku Wiñay	42
4.5. Procompite	44
4.6. Agrominas	46
5. CONCLUSIONES	49
SIGLAS USADAS	52
ANEXOS	53

INTRODUCCIÓN

Transcurrida más de la mitad del periodo gubernamental, el año 2014 se inició con cambios en la alta dirección del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri): nuevo ministro y nuevos viceministros, gerentes y jefes de unidades ejecutoras. Un nuevo equipo de gestión.

El ministerio ha iniciado un proceso de elaboración del Plan Estratégico Sectorial Multianual (Pesem) 2015-2021. Un primer producto para ello ha sido la aprobación de los lineamientos de la política agraria, de los cuales cuatro hacen referencia directa a los pequeños agricultores. Así, en el lineamiento sobre *seguridad jurídica sobre la tierra* (3), se menciona la titulación de las comunidades campesinas y nativas y los predios de pequeños y medianos productores; en el de *infraestructura y tecnificación de riego* (4), se hace referencia a la atención a la pequeña y mediana agricultura familiar en sierra y selva a través de obras de infraestructura mayor y de tecnificación de riego parcelario, complementado con capacitación y asistencia técnica al productor; en el de *financiamiento y seguro agrario* (5), se especifica que las colocaciones de las entidades financieras del sector tendrán como preferencia a la pequeña y mediana agricultura, además de la búsqueda de diversificación de instrumentos financieros orientados también a las organizaciones, asociaciones y cooperativas de productores; finalmente, en el de *desarrollo de capacidades* (8), se apunta a que productiva y empresarialmente los pequeños agricultores fortalezcan sus capacidades, con especial atención a mujeres y jóvenes, a través de diversas modalidades, como extensión e intercambio de conocimientos y aprendizajes.

Sin embargo, las buenas intenciones que parecen traducir este ejercicio de planeamiento estarán condenadas a quedarse en el papel mientras no haya cambios en el pensamiento económico hegemónico que orienta las políticas de gobierno desde hace más de dos décadas. Así, el anunciado «reencuentro histórico con el Perú rural» con el que llegó el gobierno de Ollanta Humala se esfumó en menos del medio año que duró la gestión del primer presidente del Consejo de Ministros Salomón Lerner. De manera similar, la denominación del año 2013 como «Año de la inversión para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria» terminó siendo una mera formalidad que no trajo ningún cambio sustancial a favor de la agricultura familiar campesina en nuestro país. Asimismo, la captura creciente de este gobierno por intereses ligados al gran capital y la recentralización del presupuesto tienen efectos negativos sobre este importante pero largamente postergado sector del agro nacional.

En efecto, la caída de los recursos del canon en los últimos dos años, producto de la disminución de los precios de los minerales, ha tenido un impacto negativo

en las inversiones públicas para la pequeña agricultura. Adicionalmente, con la aprobación de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y para el 2015, el gobierno decidió recentralizar el presupuesto en perjuicio de los gobiernos descentralizados. Como consecuencia de esta decisión, el Minagri ha pasado a controlar la mayor parte del presupuesto para la pequeña agricultura mediante el manejo del fondo Mi Riego.

Adicionalmente, como parte de una decisión más general del gobierno orientada a destrabar las inversiones públicas, el mecanismo de obras por impuestos será utilizado también con los recursos del fondo Mi Riego. Como se recordará, el año 2013 fueron comprometidos gastos en proyectos por mil millones de soles del fondo Mi Riego, al que luego se añadieron doscientos millones más. De este modo, las empresas mineras tienen la posibilidad de priorizar y ejecutar proyectos de riego en acuerdo con las autoridades locales y/o regionales, lo cual podría aportar valor siempre y cuando, por un lado, se cuente con los mecanismos de control y supervisión adecuados y, por otro, si dichas inversiones se localizan en territorios donde hay más necesidades, tal como establece la norma que crea este fondo, y no responden más a los intereses de las empresas mineras, tal como ocurre en los casos de Tacna y Moquegua.

Por último, la Ley N° 30230 es una norma reciente que pone en grave riesgo el derecho al territorio de las poblaciones de comunidades campesinas e indígenas al crear un procedimiento especial para el saneamiento físico y legal de los predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada.

El presente Reporte 8 de Vigilancia sobre «Políticas y presupuesto público para la pequeña agricultura» trae un balance del año 2014 con información y análisis sobre estos temas. Inicia 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 la situación de los principales programas implementados desde el gobierno nacional para este sector y, finalmente, esboza algunas conclusiones.

La publicación de este reporte es posible gracias al apoyo de Oxfam.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA DURANTE EL AÑO 2014

Las principales normas emitidas en relación con los productores agropecuarios y la pequeña agricultura son las siguientes:

- **Ley N° 30230, «Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país»** (11 de julio de 2014). Esta ley es conocida como «paquetazo ambiental» y pone en grave riesgo el derecho al territorio de las poblaciones de comunidades campesinas e indígenas¹ «al crear un procedimiento especial para el saneamiento físico y legal de los predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, sin salvaguardas que aseguren el derecho al territorio de los pueblos indígenas. Además, preocupa que se plantee que la norma tenga alcances de aplicación retroactiva»². Tratándose de una medida orientada a reactivar las inversiones privadas, es claro que su finalidad no es otra que facilitar el derecho de propiedad a las empresas extractivas. «Esta situación pone en grave riesgo el derecho al territorio de las poblaciones, especialmente las comunidades indígenas comprendidas dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión»³. De esta forma estarían en riesgo las más de 6 000 comunidades campesinas y cerca de 1 500 comunidades nativas de todo el país que en su mayoría (73%) no pueden acreditar sus tierras por no contar con la georreferenciación de su extensión y localización.
- **Mecanismo de obras por impuestos en el fondo Mi Riego.** En el año fiscal 2013 se llegó a compromisos de gasto en proyectos, inicialmente por mil millones de nuevos soles del fondo Mi Riego; luego, en junio de 2014, se determinó la ampliación de la fuente de financiamiento y ejecución de los proyectos de este fondo, incorporando en la ley de modificación del presupuesto público 2014⁴ la autorización para utilizar el mecanismo de

1 «Impactos, intereses y beneficiarios de la Ley N° 30230 «Medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país»» (ANC, Caaap, Cepes, Conades, Conadeh, CooperAcción, DAR, Fórum Solidaridad-Perú y Red Muqui. Lima, 2014).

2 Op. cit.

3 Op. cit.

4 «Ley que aprueba modificaciones presupuestarias en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2014 y aprueba otras medidas» (Ley N° 30210; 13 de junio de 2014).

obras por impuestos⁵ en el financiamiento de los proyectos contemplados en dicho fondo.

Finalizado el año 2014, no se cuenta con información acerca de si se logró aprobar o no algún proyecto de riego mediante este mecanismo.

- **Modificación del reglamento del Programa de Riego Tecnificado** (19 de agosto de 2014)⁶. Este programa está a cargo del Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI) y amplía los incentivos de financiamiento en 100% a las parcelas seleccionadas cuya dimensión sea menor a dos hectáreas y en las cuales se cumpla con los requisitos de ser propietario o posesionario y con tener el certificado de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) de disponibilidad de recurso hídrico y derecho de uso de agua.
- **Reglamento de la «Ley de reconversión productiva agropecuaria»**. Este reglamento (15 de octubre de 2014)⁷ busca apoyar el cambio voluntario de la producción agropecuaria para mejorarla e incrementarla, lo mismo que la productividad y la competitividad de los pequeños y medianos productores a través de programas o proyectos formulados y aprobados por instancias de las municipalidades, gobiernos regionales o el Programa de Compensación para la Competitividad (Agroideas) del Minagri. El reglamento ha sido dado para productores de cultivos de algodón de Ica, arroz de La Libertad, Lambayeque y Piura y coca del ámbito del Vraem (Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro).

Aparte de la demora en la reglamentación, teniendo en cuenta que la ley data del año 2011, coincidimos con la opinión de los analistas en considerarla restrictiva e inequitativa al ofrecer incentivos solo para productores de los cultivos señalados.

- **Ley N° 30157, «Ley de las organizaciones de usuarios de agua, cuya finalidad es regular la constitución y el funcionamiento de dichas organizaciones previstas en la Ley de Recursos Hídricos»** (8 de enero de 2014). Los dirigentes agrarios consideran que esta norma es intervencionista y genera dependencia absoluta hacia la ANA al facultarse que esta entidad del gobierno central determine el número constitutivo y el reconocimiento formal de las juntas, comisiones y comités de usuarios y la aprobación del padrón de usuarios y al normar la elección de los directivos y la supervisión y fiscalización de las juntas de usuarios. Ellos señalan que con todo lo mencionado las organizaciones de usuarios pierden la autonomía que tienen como organizaciones de la sociedad civil.

5 «Ley que impulsa la inversión regional y local con participación del sector privado» (Ley N° 29230; 12 de mayo de 2008).

6 Decreto Supremo N° 015-2014-Minagri.

7 Decreto Supremo N° 019-2014-Minagri.

2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

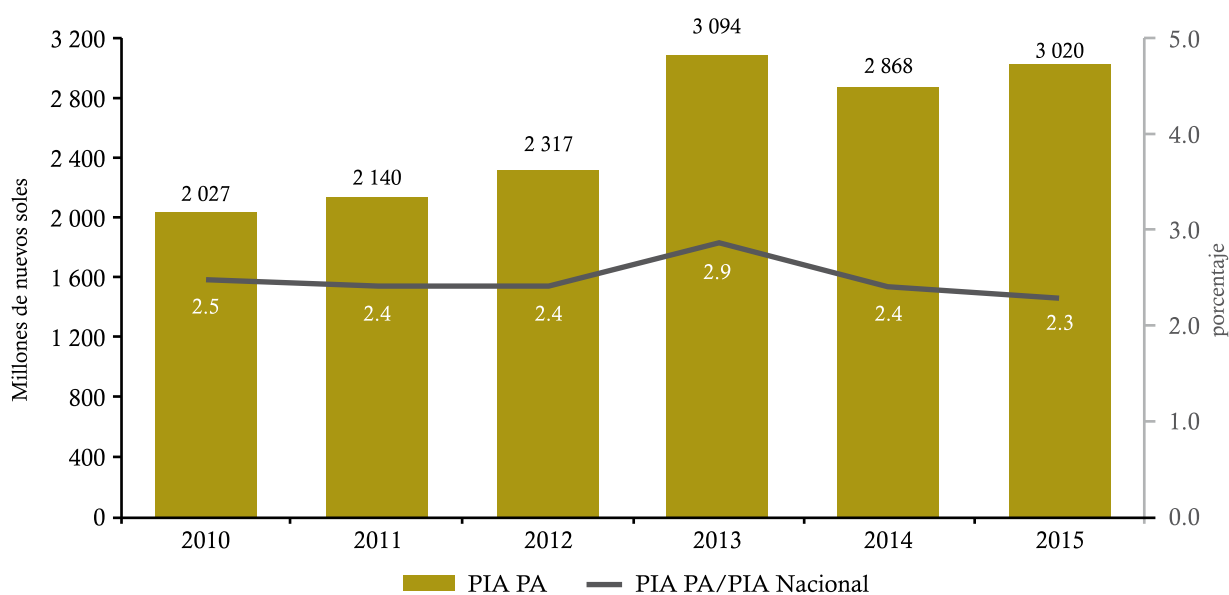
El peso presupuestal de la pequeña agricultura es el más bajo de los últimos seis años.

La evolución del peso relativo del presupuesto público para la pequeña agricultura (PPA) respecto al presupuesto nacional muestra que este sector del agro nacional no está entre las prioridades del gobierno y que el incremento del presupuesto del año 2013 –al crear el fondo Mi Riego– fue un hecho puntual vinculado a la preocupación del gobierno por apaciguar los conflictos sociales en torno a proyectos mineros como el de Conga. El gráfico 1 muestra que el peso relativo del presupuesto para la pequeña agricultura respecto al presupuesto público nacional del año 2015 es el más bajo de los últimos seis años; en contraste, los sectores que han ganado importancia son educación y salud.

«El peso relativo del presupuesto para la pequeña agricultura respecto al presupuesto público nacional del año 2015 es el más bajo de los últimos seis años.»

Gráfico 1

Presupuesto (PIA) para la pequeña agricultura y su peso relativo respecto al presupuesto público nacional, 2010-2015 (en millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

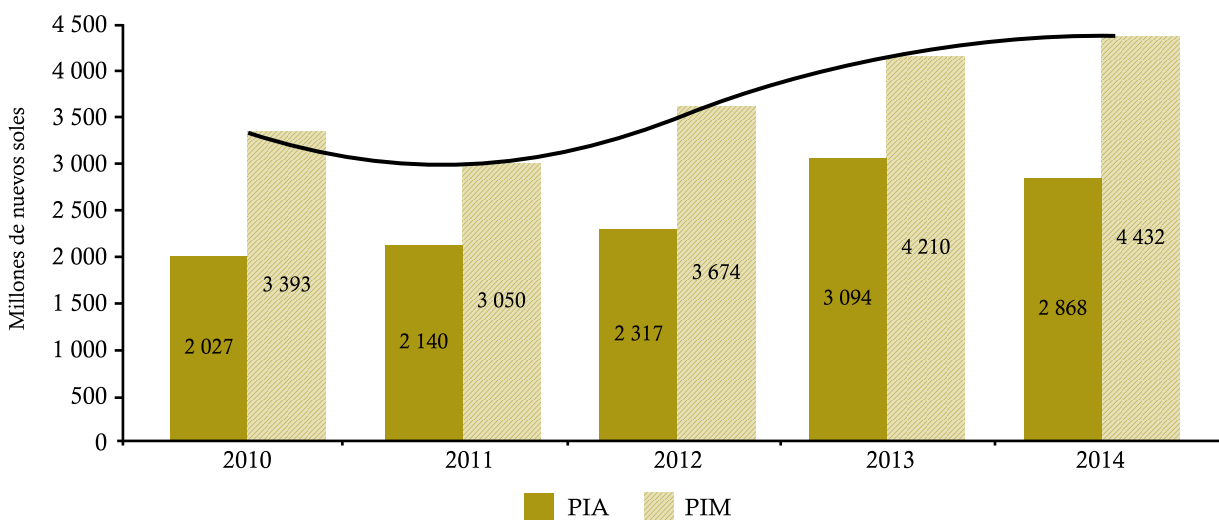
Lo que explica la tendencia señalada es que en el periodo 2010-2015 el presupuesto público total creció a una tasa media anual de 12%, mientras que el presupuesto para la pequeña agricultura lo hizo en 9.7%. Es decir, el PPA crece pero a menor velocidad que el presupuesto total.

Por otro lado, no obstante que las modificaciones (incrementos) al presupuesto de apertura en 2014 fueron pequeñas (solo 5.2%), la brecha entre el presupuesto institucional modificado (PIM) y el presupuesto institucional de apertura (PIA) aumentó, pasando de 1 116 millones de nuevos soles en 2013 a 1 564 millones de nuevos soles en 2014. ¿Cómo se explica esta situación? La principal razón de ello es la baja ejecución de los recursos del fondo Mi Riego, que arrojó un saldo presupuestal elevado, el cual fue incorporado al presupuesto 2014.

En concordancia con lo que ocurre con el presupuesto total, se evidencia una tendencia a la disminución en el crecimiento del PIM. Así, la tasa para 2013 fue de 14.5% y para 2014 de solo 5.2%, tal como se ve en su expresión en nuevos soles en el gráfico 2.

Gráfico 2

Evolución del presupuesto para la pequeña agricultura, 2010-2014
(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Hay una clara tendencia a la recentralización del presupuesto para la pequeña agricultura en el gobierno nacional.

Tomando tanto los datos del PIA como los del PIM, se percibe con claridad que el gobierno nacional viene manejando una proporción cada vez mayor del PPA. Así, en el año 2012, el gobierno nacional a través del Minagri manejaba el 33%

del PPA y los gobiernos descentralizados el 67% restante, mientras que para 2015 el gobierno nacional controla el 52% del PPA y los gobiernos descentralizados el 48% (ver los cuadros 1 y 2 y los gráficos 3 y 4).

Cuadro 1

Presupuesto (PIA) para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2010-2015
(en millones de nuevos soles)

Nivel de gobierno	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gobierno nacional	1 079	992	960	1 403	1 532	1 926
Gobiernos regionales	518	553	619	751	723	611
Gobiernos locales	430	595	738	940	613	483
Total	2 027	2 140	2 317	3 094	2 868	3 020

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 2

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2010-2014
(en millones de nuevos soles)

Nivel de gobierno	2010	2011	2012	2013	2014
Gobierno nacional	1 172	1 042	1 214	1 705	2 299
Gobiernos regionales	900	873	1 109	1 122	936
Gobiernos locales	1 322	1 135	1 351	1 383	1 197
Total	3 393	3 050	3 674	4 210	4 432

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

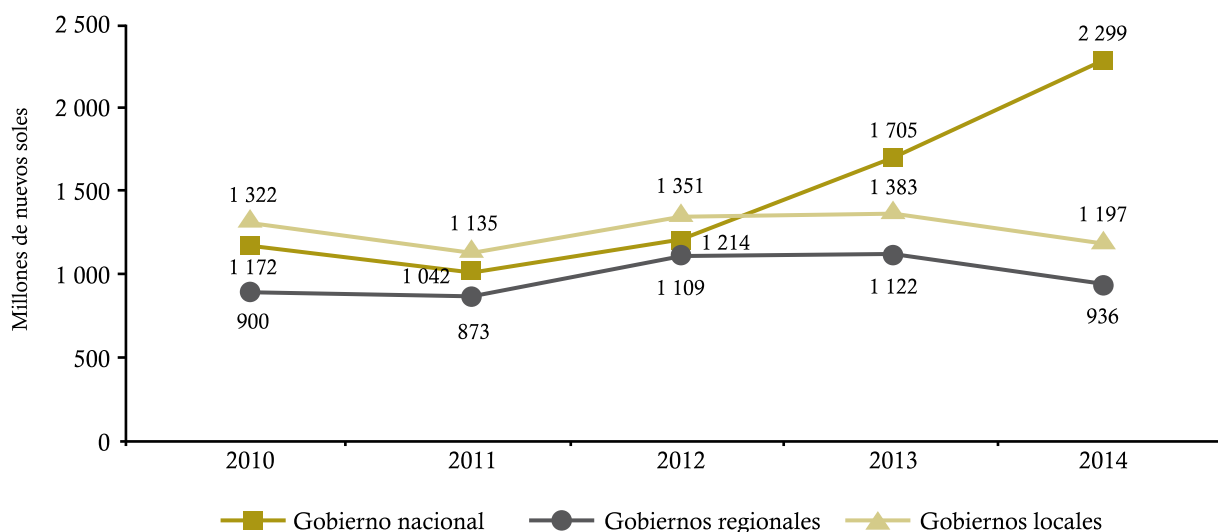
Mirando los datos con mayor detalle, encontramos que el PIA de los gobiernos regionales y locales disminuye sucesivamente en los dos últimos años, mientras que el del gobierno nacional aumenta, tal como se ve en el cuadro 1. Las cifras del PIM muestran una tendencia similar de disminución de los recursos que manejan los gobiernos descentralizados, siendo el dato más saltante que en 2014 el presupuesto del gobierno nacional crece en 35%, mientras que el de los gobiernos locales disminuye en 13% y el de los gobiernos regionales en 17% (ver el cuadro 2).

La tendencia recentralizadora del presupuesto para la pequeña agricultura se evidencia, sobre todo, a partir de 2013. La consecuencia es que el PPA del gobierno nacional se ha casi duplicado entre 2012 y 2014, mientras que el de las municipalidades y gobiernos regionales disminuyó, principalmente como producto de la reducción sucesiva de los recursos del canon minero (ver los gráficos 3 y 4).

«El presupuesto para la pequeña agricultura del gobierno nacional se ha casi duplicado entre 2012 y 2014, mientras que el de las municipalidades y gobiernos regionales disminuyó, producto de la caída sucesiva del canon minero».

Gráfico 3

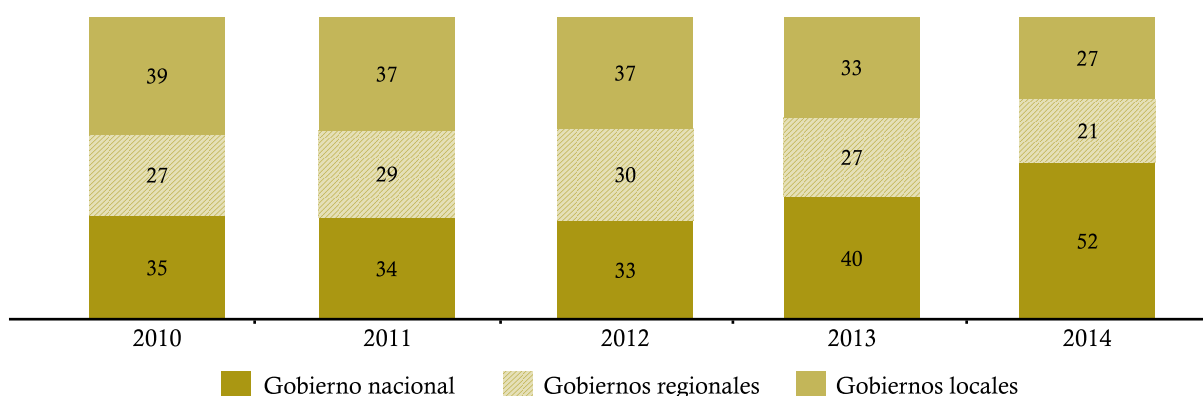
Evolución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2010-2014
(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 4

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, distribución por nivel de gobierno, 2010-2014
(en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En el ejercicio 2014, se evidencia una mayor eficacia en la ejecución del gasto en los tres niveles de gobierno.

Marcando una tendencia de mejora en la eficacia del gasto público para la pequeña agricultura, el año 2014 se logró ejecutar el 80% del presupuesto disponible⁸, correspondiendo a los gobiernos regionales el mayor porcentaje de avance, con el 86%, seguidos del gobierno nacional, con el 80% (ver los cuadros 3 y 4, y el gráfico 5).

⁸ La secuencia de ejecución del presupuesto general para la pequeña agricultura es la siguiente: 2008: 61%; 2009: 63%; 2010: 66%; 2011: 69%; 2012: 77% y 2013: 74%.

Cuadro 3

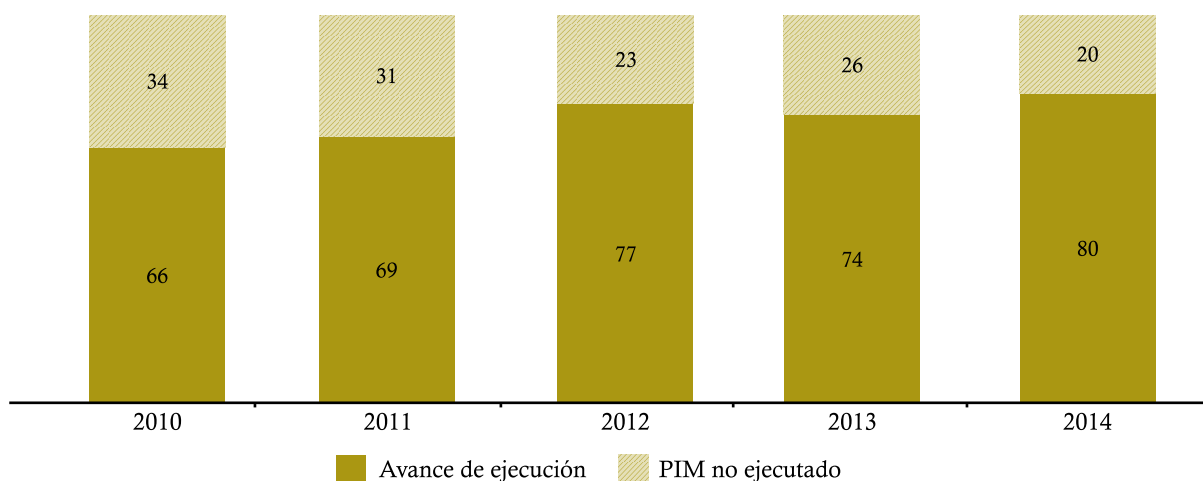
Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Rubro	2013	2014	Diferencia del monto 2014/2013	Variación (%) 2014/2013
PIM general	4 210	4 432	222	5
Gasto devengado	3 135	3 536	400	13
Avance de ejecución (%)	74	80		

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 5

Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, 2010-2014
(en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Los datos del gasto ejecutado muestran un hecho relevante: el incremento sustancial del gasto en el gobierno nacional (38%) y la disminución también significativa en los gobiernos locales (- 34%) y en los gobiernos regionales (- 8%). En cifras absolutas, esto significa que el gobierno nacional ejecutó quinientos millones de nuevos soles más que en 2013, mientras que los otros dos niveles de gobierno ejecutaron 108 millones de nuevos soles menos (ver el cuadro 4).

Cuadro 4

Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Gobierno nacional	1 705	1 336	78	2 299	1 845	80
Gobiernos regionales	1 122	867	77	936	801	86
Gobiernos locales	1 383	932	67	1 197	890	74
Total	4 210	3 135	74	4 432	3 536	80

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

«El incremento de la importancia relativa del presupuesto para proyectos de riego ocurre a partir del año 2013 producto de la creación del fondo Mi Riego».

El predominio del gasto en proyectos de riego continúa consolidándose en 2014.

En 2014, dos terceras partes del PPA están asignadas mediante programas presupuestales (PP). Dentro de estos, el PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario», que se distribuye en una cantidad grande de pequeños proyectos de riego a nivel nacional, pasó de representar el 35% del PPA en 2013 a sumar el 47% en 2014 (ver el gráfico 6).

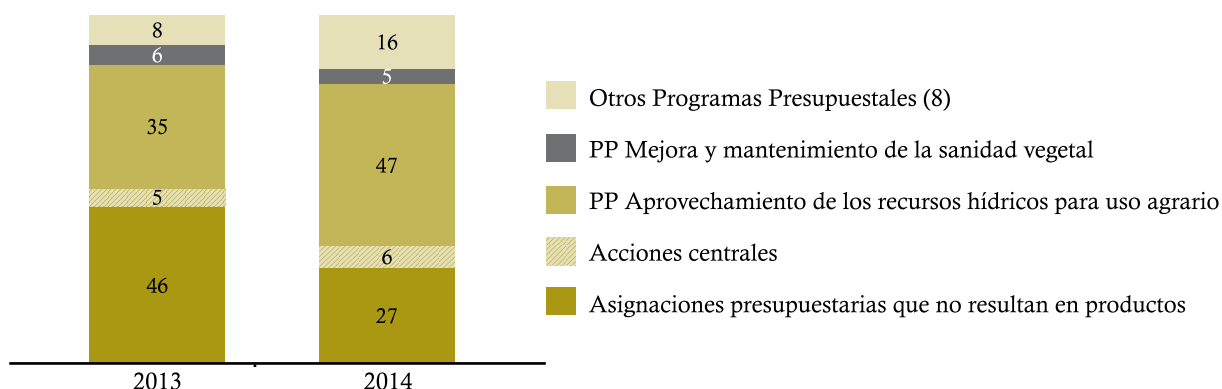
El incremento de la importancia relativa del presupuesto para proyectos de riego ocurre a partir del año 2013 con la creación del fondo Mi Riego, con un presupuesto total de mil millones de nuevos soles para financiar pequeños proyectos de irrigación y cuya ejecución fue programada en buena parte para el año fiscal 2014.

En los tres niveles de gobierno el PPA se asigna mayormente en programas presupuestales, donde destaca el de «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario». En los gobiernos regionales, representa el 56% del total y en los otros dos niveles de gobierno dicho programa tiene entre el 43% y el 46% del total.

Viéndolo desde la ejecución presupuestal, tenemos que el PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario» ha incrementado en 606 millones de nuevos soles el gasto devengado respecto al año precedente. Sin embargo, este resultado (72% de lo presupuestado) sigue colocando a este PP como la categoría presupuestal que registra el menor avance de ejecución en 2014 (cuadro 5).

Gráfico 6

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, 2014
(en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 5

Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, 2013 y 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Programas presupuestales	2 080	1 444	69	2 961	2 263	76
«Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario»	1 478	880	60	2 065	1 486	72
«Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal»	273	266	97	200	194	97
Otros PP (8)	330	298	90	696	583	84
Acciones centrales	210	195	93	260	224	86
Asignaciones presupuestales que no resultan en productos	1 919	1 497	78	1 211	1 049	87
Total general	4 210	3 135	74	4 432	3 536	80

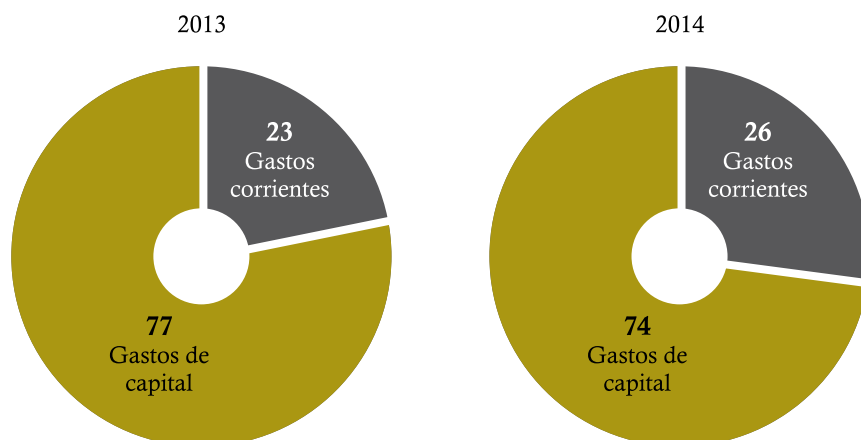
Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El presupuesto para la pequeña agricultura está compuesto principalmente por gastos de capital (74%) y en menor medida por gastos corrientes (26%).

En el PPA predomina la apuesta por las obras de infraestructura, como se puede ver en el gráfico 7, principalmente en los gobiernos regionales y locales.

Gráfico 7

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según tipo de gasto, 2013 y 2014
(en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por su parte, las funciones de responsabilidad política del sector y el hecho de estar este integrado por organismos técnicos especializados hacen que el presupuesto del gobierno nacional tenga más recursos para gasto corriente (42% en 2014) en comparación con los otros niveles de gobierno; los gobiernos regionales dispusieron en gastos corrientes de 18% y los locales de 2% en el mismo año (ver el anexo 1).

Mejora la eficacia del gasto en los tres niveles de gobierno.

En el ejercicio fiscal 2014 se mejoró el avance de ejecución del gasto para la pequeña agricultura, pasando de 74% a 80%. Pero, mirando el detalle, encontramos que lo que aumenta son los gastos de capital en 230 millones de nuevos soles (ver el cuadro 6), lo que es atribuible, como ya vimos antes, al gobierno nacional.

En el gobierno nacional se registran aumentos en los dos tipos de gasto, pero destacan los de capital, lo cual se debe a los proyectos del fondo Mi Riego, que contó con recursos adicionales a los que venían del año 2013 (ver el anexo 2).

Tomando el presupuesto por fuente de financiamiento, encontramos que son dos las principales fuentes que financian el PPA, en orden de importancia: *recursos determinados* y *recursos ordinarios*. Ellos, sumados, superan el 80% del total para los años 2014 y 2013 (ver el cuadro 7).

«Son dos las principales fuentes que financian el presupuesto para la pequeña agricultura: recursos determinados y recursos ordinarios».

Cuadro 6

Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según tipo de gasto, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Rubro	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Gastos corrientes	955	909	95	1 143	1 075	94
Personal y obligaciones sociales	162	157	97	167	161	96
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.2	0.2	88	0.19	0.18	98
Bienes y servicios	691	651	94	748	689	92
Donaciones y transferencias	57	57	100	175	175	100
Otros gastos	45	44	99	53	51	95
Gastos de capital	3 255	2 227	68	3 289	2 460	75
Donaciones y transferencias	13	13	100	12	11	87
Otros gastos	3	2	87	0.10	0.10	100
Adquisición de activos no financieros	3 234	2 209	68	3 270	2 447	75
Adquisición de activos financieros	6	3	46	6	2	34
Total general	4 210	3 135	74	4 432	3 536	80

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 7

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

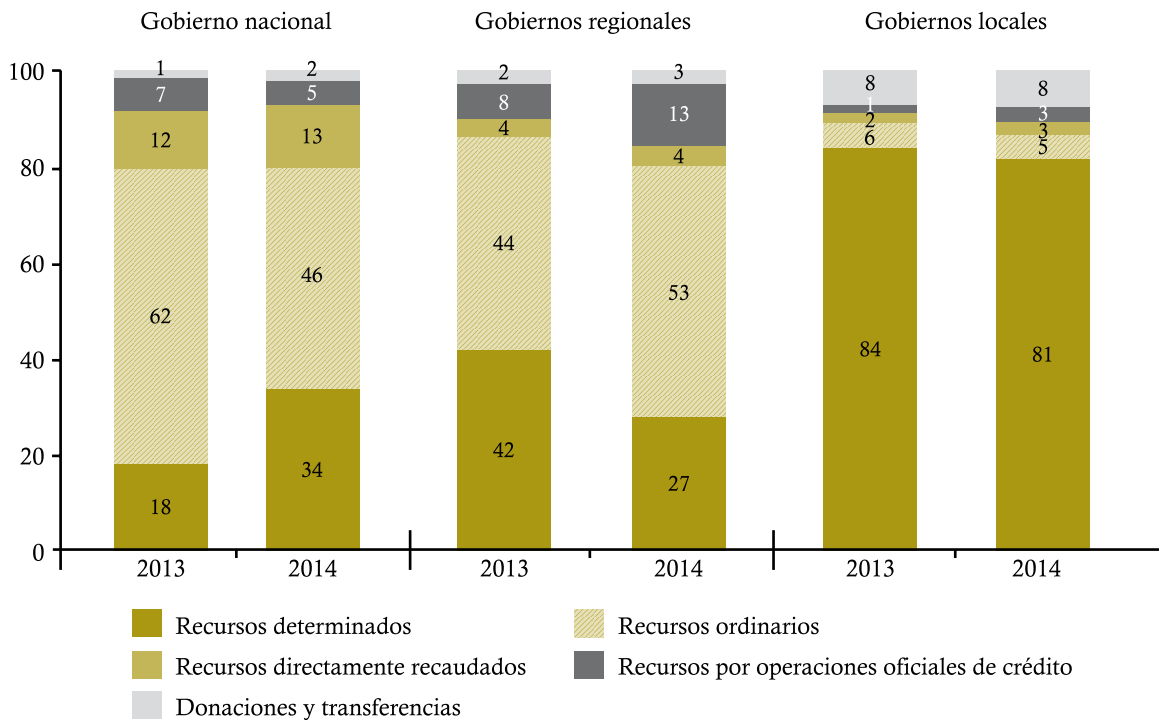
Fuente de financiamiento	2013		2014		Variación (%) 2014/2013
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	
Recursos ordinarios	1 628	39	1 616	36	- 1
Recursos directamente recaudados	275	7	372	8	35
Recursos por operaciones oficiales de crédito	222	5	279	6	25
Donaciones y transferencias	156	4	164	4	5
Recursos determinados	1 929	46	2 002	45	4
Total	4 210	100	4 432	100	5

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El financiamiento tiene sin embargo una composición diferenciada según cada nivel de gobierno, tal como se aprecia en el gráfico 8. En el gobierno nacional priman los *recursos ordinarios*, aunque en 2014 la fuente *recursos determinados* gana importancia por efecto del fondo Mi Riego. En contraste, en las municipalidades el financiamiento depende en más del 80% de los *recursos determinados*.

Gráfico 8

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento y por nivel de gobierno, 2014 (en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En los gobiernos regionales se produce un cambio significativo. El peso de los *recursos ordinarios* aumenta significativamente, pasando de 44% en 2013 a 53% en 2014, con lo cual los *recursos determinados* ya no son los más importantes, como ocurría en años anteriores. Este cambio de alguna manera está traduciendo la disminución de los recursos del canon en las regiones y el aumento de la presencia del gobierno nacional, en donde se viene concentrando crecientemente el presupuesto para inversiones⁹ (para mayor detalle, ver el anexo 3).

Respecto a la ejecución del gasto por fuente de financiamiento, vemos que el principal cambio se da en los gastos financiados por *recursos determinados*, en donde el avance del gasto pasa de 60% en 2013 a 72% en 2014 (ver el cuadro 8).

⁹ «El presupuesto público 2015 y los recursos para las regiones» (Grupo Propuesta Ciudadana, Nota de Información y Análisis N° 6. Lima, octubre de 2014).

Cuadro 8

Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, 2013 y 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

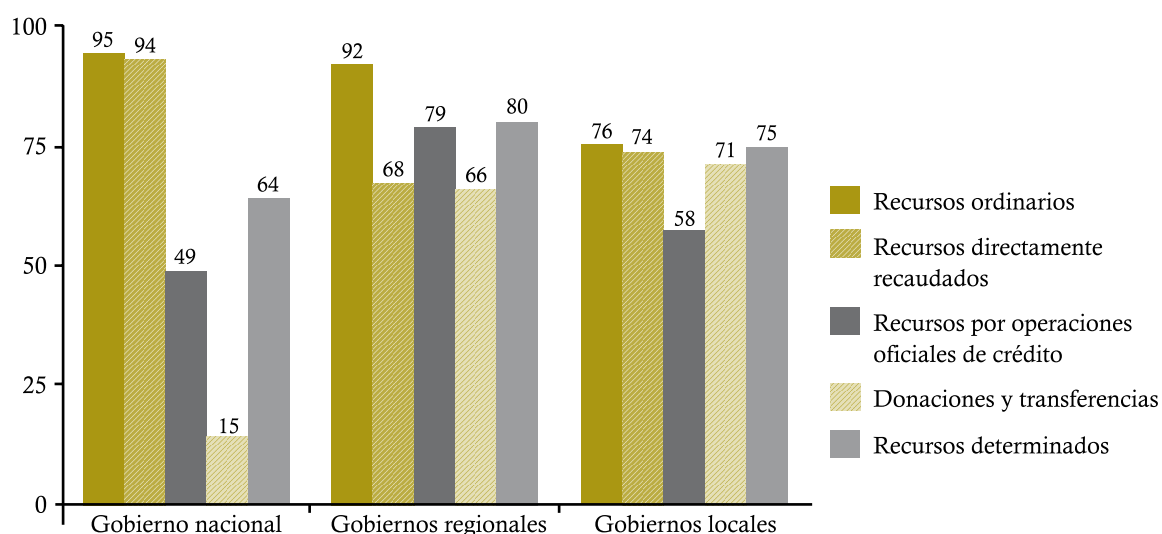
Fuente de financiamiento	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	1 628	1 520	93	1 616	1 507	93
Recursos directamente recaudados	275	230	83	372	331	89
Recursos por operaciones oficiales de crédito	222	127	57	279	176	63
Donaciones y transferencias	156	98	63	164	89	54
Recursos determinados	1 929	1 161	60	2 002	1 432	72
Total	4 210	3 135	74	4 432	3 536	80

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En el gráfico 9 se presenta la información del avance de ejecución por fuente de financiamiento para los tres niveles de gobierno. En el gobierno nacional se registran los mayores avances de ejecución, específicamente en *recursos ordinarios* y *recursos directamente recaudados*, con 95% y 94%, respectivamente. Es importante mencionar que el avance de ejecución de *recursos determinados* del gobierno nacional es de solo 64%.

Gráfico 9

Avance de ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento y por nivel de gobierno, 2014 (en porcentajes)



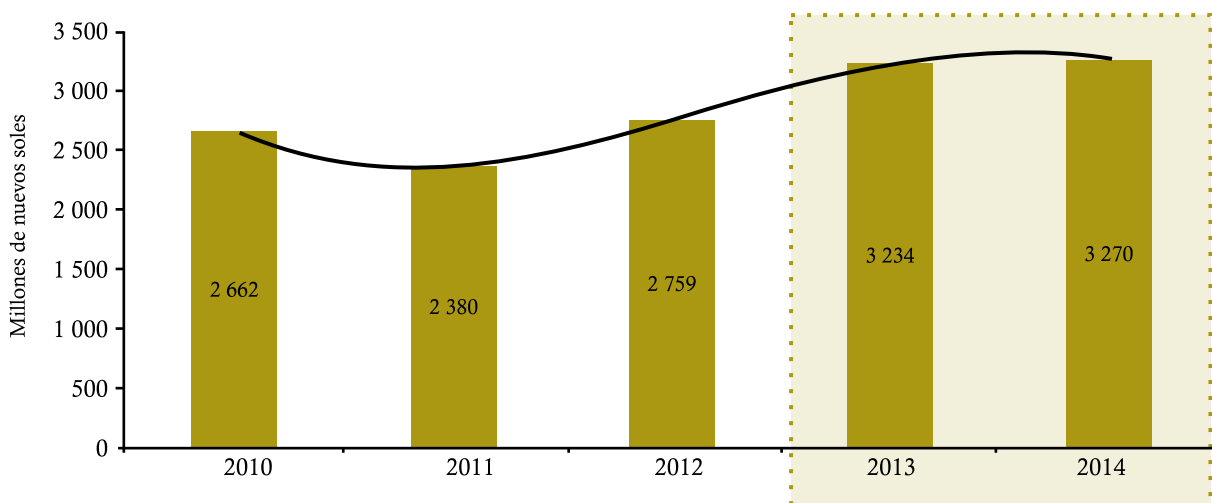
Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

El crecimiento del presupuesto total de inversiones para la pequeña agricultura se ha detenido en el año 2014 respecto al crecimiento que hubo en los años anteriores, como se aprecia en el gráfico 10. En efecto, el presupuesto modificado de 2014 solo aumenta en 1.1% respecto al año anterior. Cabe señalar que el presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura asciende a 3 270 millones de nuevos soles en 2014 y representa el 7.6% del presupuesto de inversión pública total¹⁰.

Gráfico 10

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, 2010-2014 (en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Detrás de este virtual estancamiento del presupuesto total de inversiones se halla la caída de las mismas en los gobiernos regionales y locales, en 20% y 16%, respectivamente; mientras que el presupuesto de inversiones del gobierno nacional se incrementó en 28% (ver el cuadro 9).

10 La inversión pública total de 2014 asciende a 43 135 millones de nuevos soles (MEF-Transparencia Económica).

Cuadro 9

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, según nivel de gobierno, 2013 y 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2013	2014	Diferencia 2014/2013	Variación (%) 2014/2013
Gobierno nacional	959	1 338	379	28
Gobiernos regionales	911	757	- 154	- 20
Gobiernos locales	1 364	1 175	- 188	- 16
Total	3 234	3 270	36	1

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

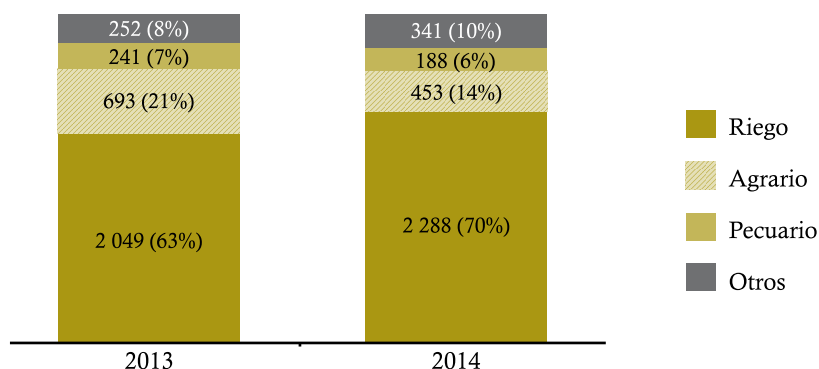
Estos datos evidencian la apuesta gubernamental por tomar un mayor control sobre las inversiones en pequeña agricultura a través de los organismos del sector agrario, lo cual ocurre en un escenario de drástica caída de los ingresos por canon de los gobiernos regionales producto del descenso de los precios de los minerales.

Tres cuartas partes del presupuesto total de inversiones para pequeña agricultura se destina a proyectos de riego; en los gobiernos locales la proporción es menor.

Con 240 millones de nuevos soles más en 2014, se constata el predominio de las inversiones en proyectos, programas y acciones de riego, alcanzando el 70% del presupuesto total de inversiones de 2014 (ver el gráfico 11); el año anterior dicho porcentaje era de 63%.

Gráfico 11

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, según división funcional, 2013 y 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

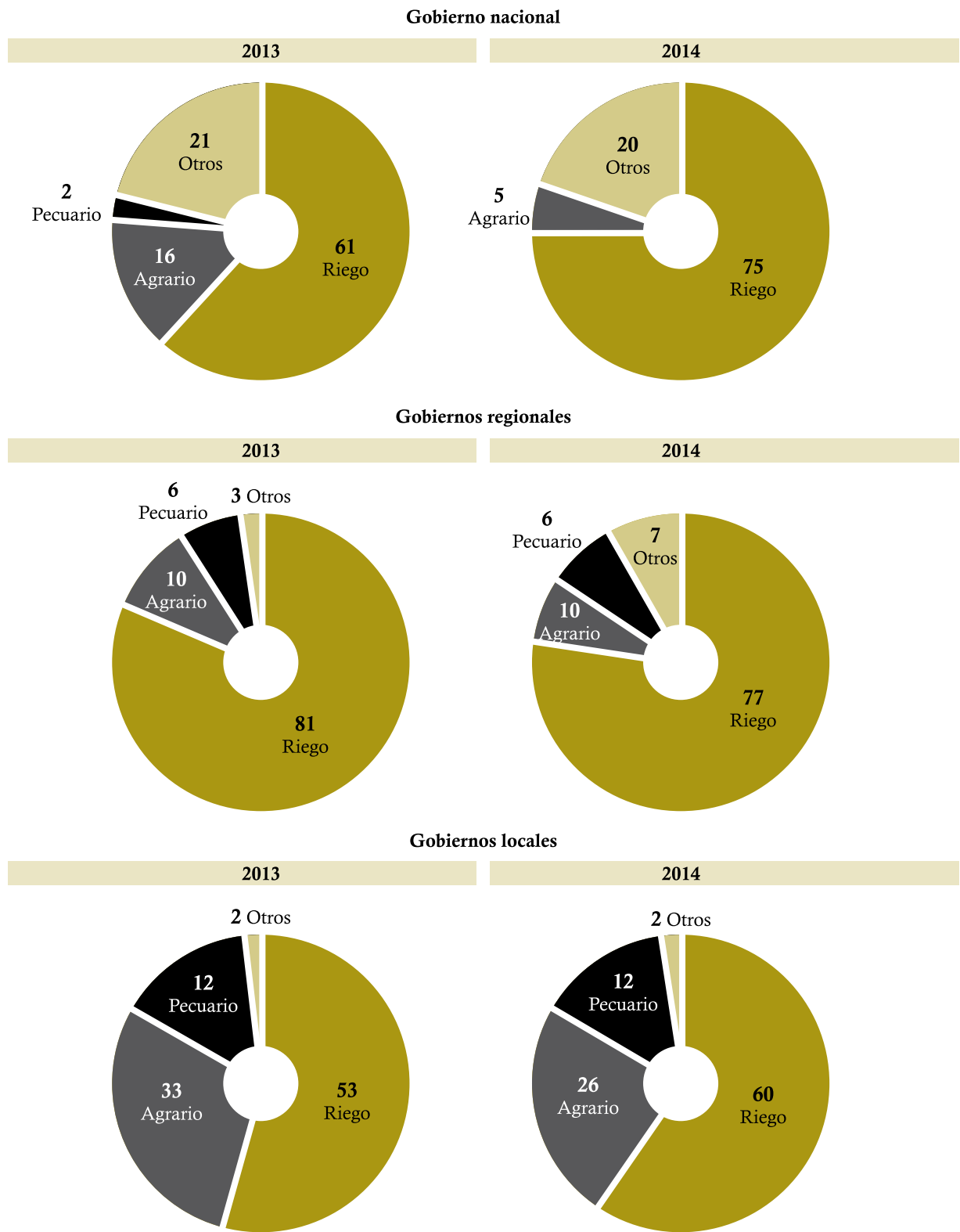


Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Según nivel de gobierno, constatamos que tanto en el gobierno nacional como en las municipalidades el porcentaje del presupuesto asignado a proyectos de riego aumenta en 2014, mientras que en los gobiernos regionales ocurre lo contrario. En los gobiernos locales el aumento del presupuesto para riego viene junto con la disminución del que se destina a la división funcional agraria (ver el gráfico 12).

Gráfico 12

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, según división funcional y por nivel de gobierno, 2013 y 2014 (en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En 2014, la fuente recursos determinados financia la mayor parte del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura del gobierno nacional y de las municipalidades.

Las fuentes de financiamiento más importantes en las inversiones para la pequeña agricultura son los *recursos ordinarios* y los *recursos determinados*; ambos financian no menos del 80% de lo presupuestado para 2014 (ver el cuadro 10).

Cuadro 10

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento y por nivel de gobierno, 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos locales	
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)
Recursos ordinarios	380	28	363	48	62	5
Recursos directamente recaudados	41	3	15	2	30	3
Recursos por operaciones oficiales de crédito	120	9	123	16	35	3
Donaciones y transferencias	26	2	18	2	82	7
Recursos determinados	770	58	238	31	966	82
Total	1 338	100	757	100	1 175	100

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

«Se observa una recentralización de las las inversiones en pequeña agricultura en el sector agrario, en un escenario de drástica caída de los ingresos por canon de las regiones».

Lo que ha cambiado con respecto al año anterior es la importancia que cobra la fuente *recursos determinados* en el presupuesto de inversiones del gobierno nacional, que ha pasado a ser el 58%, mientras que los *recursos ordinarios* representan el 28%. Como hemos advertido, esto se debe a la presencia del fondo Mi Riego y su inclusión en la fuente *recursos determinados*.

El presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura de los gobiernos locales depende fundamentalmente de la fuente *recursos determinados*, que tiene 82%. En los gobiernos regionales el financiamiento a través de *recursos determinados* perdió peso, representando solo el 31% para 2014, doce puntos porcentuales menos que en 2013.

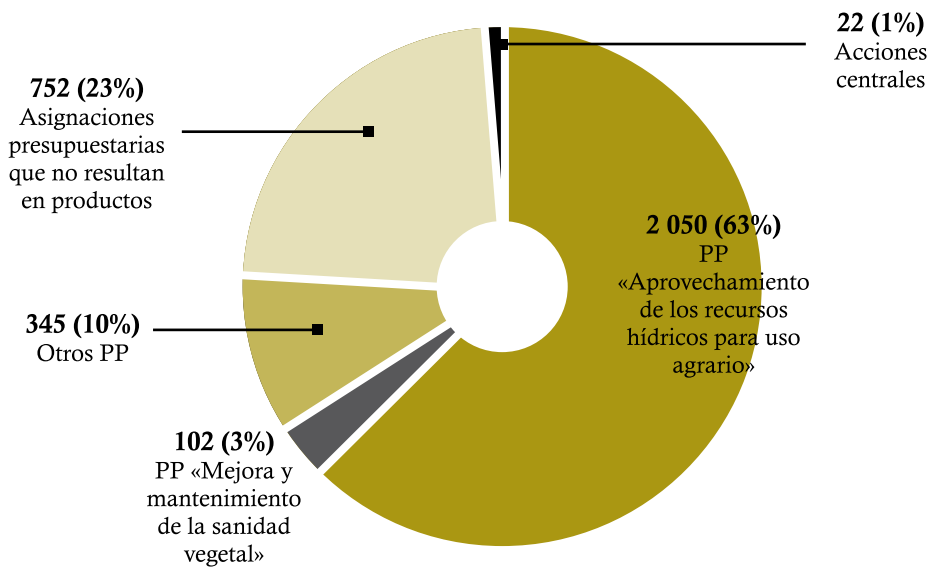
El fondo Mi Riego influye determinantemente en la orientación de las inversiones hacia proyectos relacionados con riego, principalmente a través del PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario» y parte de otras tres categorías presupuestales.

En el ejercicio presupuestal 2014 se destinó un total de 2 050 millones de nuevos soles del PIM de las inversiones para la pequeña agricultura al PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario», lo que representa el 63% del total. El

otro tercio del presupuesto se distribuye en un conjunto de PP que representan el 13% y en la categoría «Asignación presupuestal que no resulta en productos», con el 23%. Es claro, pues que el predominio de los proyectos de riego es grande (ver el gráfico 13).

Gráfico 13

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Aunque en menor proporción a lo que sucedió en 2013, encontramos que dentro de otras tres categorías presupuestales distintas a las señaladas también se financian proyectos de infraestructura de riego y de riego tecnificado, las que suman un monto de 332 millones de nuevos soles, lo que representa 10% del presupuesto total de inversiones para la pequeña agricultura (ver el anexo 4).

El crecimiento de inversiones para la pequeña agricultura ejecutada por el gobierno nacional es significativo y contrasta con la disminución de las inversiones en los otros dos niveles de gobierno.

El indicador de eficacia en el gasto de inversión muestra que son los gobiernos regionales los que alcanzaron el porcentaje mayor en este rubro (84%), seguidos de los gobiernos locales (74%); en el tercer y último lugar se encuentra el gobierno nacional, con 70%. Esto, más que una mejora en la velocidad del gasto, lo que muestra es que en 2014 los gobiernos regionales y las municipalidades contaron con PIM menores respecto al año anterior.

En términos de montos, el gobierno nacional incrementó el gasto de inversión en 320 millones de nuevos soles y los gobiernos regionales también lo incrementaron ligeramente. Mientras tanto, este gasto en las municipalidades disminuyó en 44 millones de nuevos soles, siendo los gobiernos locales de La Libertad, Cusco, Moquegua y Puno los que registran mayores reducciones (ver el cuadro 11)¹¹.

Cuadro 11

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según nivel de gobierno, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Gobierno nacional	959	620	65	1 338	940	70
Gobiernos regionales	911	674	74	757	636	84
Gobiernos locales	1 364	915	67	1 175	871	74
Total	3 234	2 209	68	3 270	2 447	75

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

«El avance de ejecución del gasto de inversión para la pequeña agricultura en 2014 es menor al promedio alcanzado por la inversión pública total».

Cabe señalar que el avance de ejecución del gasto de inversión para la pequeña agricultura en 2014 es menor al promedio alcanzado por la inversión pública total, que llega a 79%¹².

El avance de ejecución del gasto en riego en 2014 aumentó significativamente respecto al año previo, pasando de 62% a 72%, diez puntos porcentuales más que en 2013. Este resultado es relevante porque el riego concentra el 70% del presupuesto de inversión disponible para la pequeña agricultura, lo que en términos absolutos significa un incremento del gasto en 360 millones de nuevos soles respecto al año anterior, en comparación a las otras funciones, en las que el gasto disminuye o crece muy poco (ver el cuadro 12).

En 2014 se registra un incremento en el porcentaje de ejecución de inversiones en todos los niveles de gobierno. En la función riego la inversión ejecutada por el gobierno nacional pasó de 268 millones a 677 millones de nuevos soles, lo que representa un incremento de 150%. Ello, a pesar de que el avance de ejecución del gasto es modesto, de 68% (ver el cuadro 13). Tal como señalamos, este incremento del gasto se explica principalmente por la implementación del fondo Mi Riego.

11 Los montos de reducción del gasto son: La Libertad: 26.3 millones de nuevos soles; Cusco: 23.8 millones; Moquegua: 16.3 millones; y Puno: 12.4 millones.

12 Los 33 872 millones de nuevos soles de inversión pública ejecutada representaron el 79% del presupuesto de inversión disponible en 2014 (MEF-Transparencia Económica).

Cuadro 12

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según división funcional, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

División funcional	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Riego	2 049	1 277	62	2 288	1 643	72
Agraria	693	532	77	453	402	89
Pecuaria	241	176	73	188	162	86
Otras	252	224	89	341	241	71
Total	3 234	2 209	68	3 270	2 447	75

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 13

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según división funcional por nivel de gobierno, 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

División funcional	Gobierno nacional			Gobiernos regionales			Gobiernos locales		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Riego	1 000	677	68	581	492	85	707	474	67
Agraria	70	70	100	79	67	86	305	265	87
Pecuaria	0	0	0	44	40	89	135	114	84
Otras	268	194	72	54	37	69	28	19	66
Total	1 338	940	70	757	636	84	1 175	871	74

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En la fuente de *recursos determinados*, se registra una inversión ejecutada de 1 410 millones de nuevos soles en 2014, que representa el 71% del presupuesto disponible. Este resultado es significativo, considerando que este monto supera en 320 millones de nuevos soles al registrado en 2013. Por su parte, los *recursos ordinarios* mantienen el mismo nivel de ejecución (ver el cuadro 14).

«La inversión ejecutada por el gobierno nacional en proyectos de riego pasó de 268 millones a 677 millones de nuevos soles».

Cuadro 14

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	943	848	90	805	719	89
Recursos directamente recaudados	79	58	74	86	72	84
Recursos por operaciones oficiales de crédito	222	127	57	279	176	63
Donaciones y transferencias	142	86	60	126	70	56
Recursos determinados	1 847	1 089	59	1 975	1 410	71
Total	3 234	2 209	68	3 270	2 447	75

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Los *recursos ordinarios*, que financian principalmente la inversión del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, han tenido los mayores porcentajes de avance, cercano al 90% de lo presupuestado en 2014 (ver el cuadro 15).

Cuadro 15

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento y por nivel de gobierno, 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	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 (%)
Recursos ordinarios	380	345	91	363	327	90	62	47	76	805	719	89
Recursos directamente recaudados	41	38	92	15	12	81	30	22	73	86	72	84
Recursos por operaciones oficiales de crédito	120	59	49	123	97	79	35	20	58	279	176	63
Donaciones y transferencias	26	4	14	18	10	59	82	56	69	126	70	56
Recursos determinados	770	495	64	238	189	80	966	725	75	1 975	1 410	71
Total	1 338	940	70	757	636	84	1 175	871	74	3 270	2 447	75

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por su parte, los *recursos determinados* financian la mayor parte de las inversiones para la pequeña agricultura en el gobierno nacional y en las municipalidades. En el cuadro 15 también se puede apreciar que el 83% de las inversiones de los gobiernos locales se financia con recursos determinados y tuvieron un avance de ejecución de 75%, mientras que en el gobierno nacional este indicador llega a 64%.

Respecto al gasto según categoría presupuestal, tenemos que con la excepción de los PP de menor presupuesto y de las *acciones centrales* que ven disminuir su avance de ejecución, en 2014 la mayor parte de categorías presupuestales matienen o elevan su avance de ejecución con relación al año anterior.

El peso del presupuesto asignado al PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario» aumenta significativamente, pasando de 39% en 2013 a 60% en 2014, frente a «Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos», cuyo peso ha disminuido, lo cual es señal del avance en la cobertura de los PP. Así, el financiamiento de los proyectos del fondo Mi Riego hizo que el peso del programa presupuestal relacionado al riego concentre en 2014 el 60% de la inversión ejecutada en el año; a ello se debe sumar las inversiones ejecutadas (241 millones de nuevos soles) en proyectos y acciones de riego incorporadas en las otras categorías presupuestales, que representan el 10% del total (ver el cuadro 16).

Cuadro 16

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según categoría presupuestal, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario»	1 468	871	59	2 050	1 473	72
PP «Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal»	124	119	96	102	97	96
Otros PP	177	151	86	345	252	73
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	1 440	1 045	73	752	609	81
Acciones centrales	25	23	91	22	16	72
Total	3 234	2 209	68	3 270	2 447	75

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4. PRINCIPALES PROGRAMAS Y MECANISMOS ORIENTADOS A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

4.1 Fondo Mi Riego

De acuerdo a la presentación oficial del Minagri, el fondo Mi Riego son «Recursos que el Gobierno ha destinado para financiar la ejecución de obras de riego, como parte de la política de inclusión social en beneficio de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema»¹³.

La implementación del fondo continúa teniendo un importante peso en el financiamiento de las inversiones para la pequeña agricultura y la responsabilidad de operarlo recae en entidades que forman parte del Minagri, como veremos más adelante.

Finalizado el año 2014 –segundo año de implementación de este fondo–, se había logrado comprometer un total de 1 129 millones de nuevos soles para financiar 314 proyectos¹⁴ a nivel nacional. Lo que corresponde al año 2014 es un incremento de 13% en el financiamiento y de 34% en el número de proyectos respecto a 2013. AgroRural y el PSI son las unidades ejecutoras que concentran, juntas, el 90% de los proyectos y del monto total asignado por el Comité Técnico del Fondo Mi Riego (CTMR), como se aprecia en el gráfico 14.

Como señalamos en el Reporte Nacional 7, «Políticas y presupuesto para la pequeña agricultura»¹⁵, de 2013, si bien se logró comprometer la totalidad del fondo disponible, solo se llegó a ejecutar alrededor de una quinta parte del presupuesto. Por ello, continuando con el ciclo de proyectos, en 2014 se intensificó la etapa de ejecución de lo comprometido el año anterior y lo correspondiente al mismo año (ver el cuadro 17). Para diciembre de 2014, solo 31 de un total de 314 proyectos estaban concluidos, mientras que la mayor parte se encontraba en las fases: «en ejecución» y «en proceso de selección».

13 Presentación tomada del portal de AgroRural (<<http://www.agrorural.gob.pe/>>). Los proyectos que son financiados por este fondo deben estar ubicados en localidades por encima de los 1 000 msnm y haber sido declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

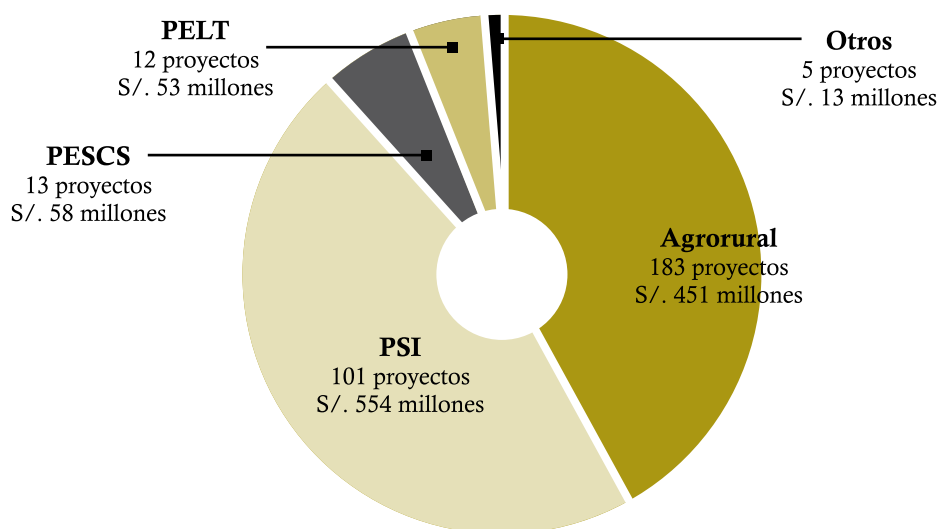
14 Cifra que incluye los proyectos concluidos, en ejecución, aprobados y los que se encontraban en proceso de selección al finalizar diciembre de 2014 (ver el portal del fondo Mi Riego: <<http://pregionales.minag.gob.pe/miriego/seguimiento-y-monitoreo/buscar-por-snip#>>>).

15 Propuesta Ciudadana (Lima, agosto de 2014; <<http://www.propuestaciudadana.org.pe/>>).

Gráfico 14

Fondo Mi Riego: distribución de proyectos según unidad ejecutora, 2014

(en número y millones de nuevos soles)



Fuente: Minagri-Fondo Mi Riego.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Cuadro 17

Fondo Mi Riego: estado de los proyectos y monto asignado*, 2013 y 2014

(en número y millones de nuevos soles)

Estado de los proyectos	2013		2014	
	Proyectos	Monto asignado	Proyectos	Monto asignado
Concluidos	1	1	31	65
En ejecución	51	277	165	811
Aprobados	71	146	5	15
En proceso de selección	112	576	113	238
Total	235	1 000	314	1 129

*Monto asignado por el CTMR.

Fuente: Minagri-Fondo Mi Riego.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

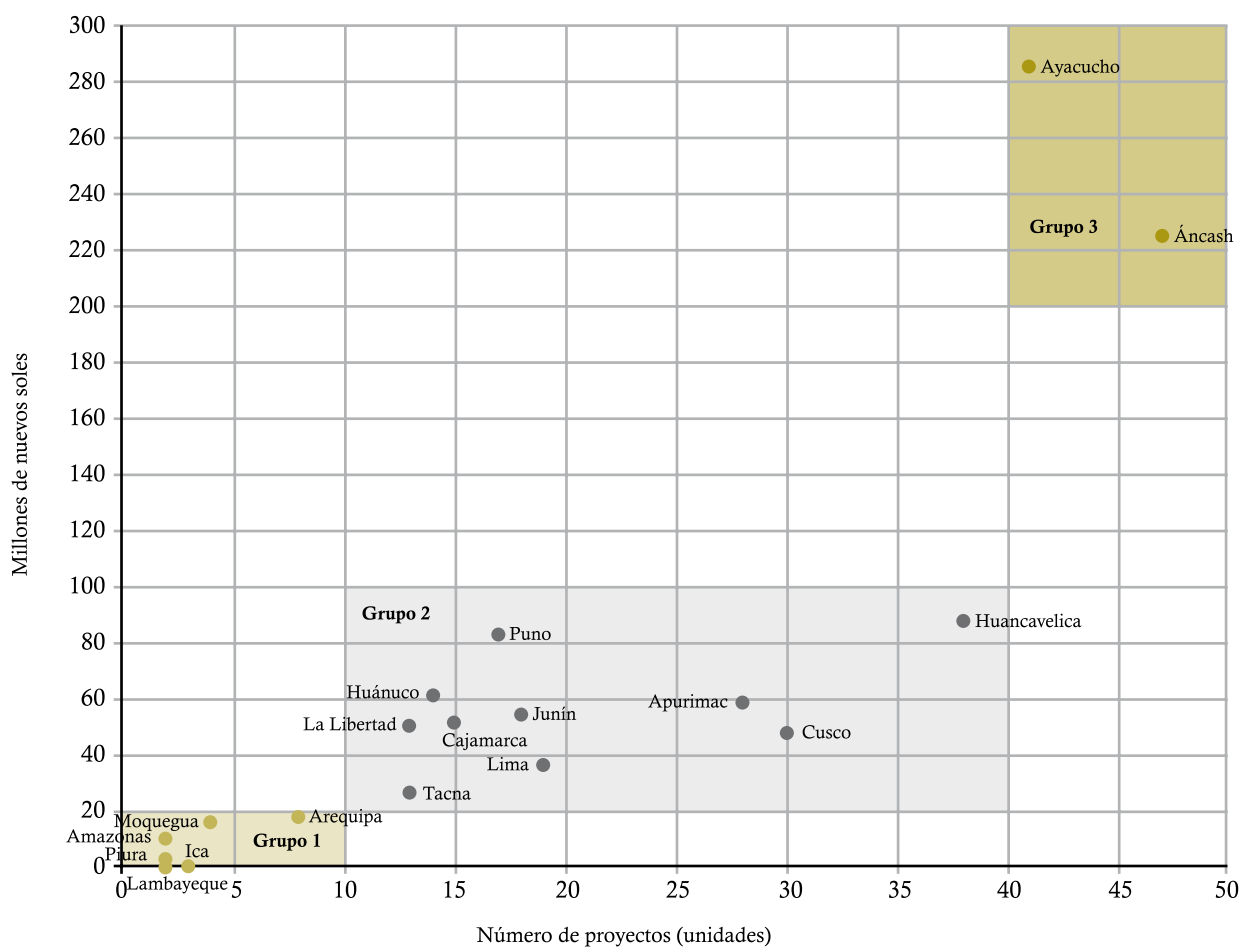
Respecto a la distribución territorial de los proyectos seleccionados por el fondo Mi Riego, podemos señalar lo siguiente. Los proyectos que forman parte del ciclo de este fondo llegaron a dieciocho departamentos¹⁶; respecto a estos y de acuerdo al número de proyectos y al monto asignado, se identifica tres grandes grupos de departamentos (ver el gráfico 15). En el grupo 1 se encuentran seis departamentos,

¹⁶ Incluyendo a Ica y Lambayeque, que fueron incorporados en 2014.

los que tienen –cada uno– hasta ocho proyectos, cuyos montos totales no alcanzan los veinte millones de nuevos soles. En el grupo 2 hay diez departamentos, la mayoría con un rango de diez a veinte proyectos –aunque hay casos que tienen más, como Huancavelica, que llega a 38 proyectos– y cuyo financiamiento total por departamento va de 27 a 89 millones de nuevos soles. Finalmente, en el grupo 3, Áncash y Ayacucho son los que cuentan con más de cuarenta proyectos cada uno y tienen montos totales por departamento superiores a 226 millones de nuevos soles.

Gráfico 15

Fondo Mi Riego: distribución de proyectos por departamentos, 2014
(en número y millones de nuevos soles)



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

Cabe resaltar que los departamentos del grupo 3, con menos del 30% del total de proyectos, concentran el 45% del monto total asignado por el fondo en 2014. Al respecto, mantenemos la hipótesis planteada en la evaluación¹⁷ según la cual

17 «Evaluación del Fondo de Promoción del Riego en la Sierra Mi Riego», elaborada por Nilton Quiñones (Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, setiembre de 2013).

«Las empresas mineras influyen en la orientación de los recursos del fondo Mi Riego hacia sus zonas de operación mediante el cofinanciamiento de los proyectos».

hay una influencia de las empresas mineras en la orientación de los recursos del fondo Mi Riego hacia zonas donde realizan sus actividades productivas, dado que ofrecen recursos de cofinanciamiento y apoyo en la formulación de los proyectos. En relación a esto, se puede mencionar que, en el año 2014, trece de los veinte millones de nuevos soles del PIM de proyectos que AgroRural ejecutó para el fondo Mi Riego en el departamento de Tacna se ubicaron en la provincia de Candarave¹⁸, donde el programa Agrominas ha creado el Fondo de Desarrollo Candarave con recursos de la empresa Southern Perú Copper Corporation para financiar proyectos de infraestructura hídrica y vial.

Respecto al estado de los proyectos del fondo Mi Riego, al finalizar 2014 tenemos un total de 232 proyectos¹⁹ que contaron con un presupuesto disponible de 740 millones de nuevos soles. La mayor parte de los proyectos, 133 de los 232, y del monto presupuestal (649 millones de 740 millones de nuevos soles) se encontraban en situación de *ejecución* (ver el cuadro 18).

Cuadro 18

Fondo Mi Riego: presupuesto por situación de proyectos, 2014
(en número y millones de nuevos soles)

Situación del proyecto	Proyectos	PIM
Concluido	31	59
En ejecución	133	649
En proceso de selección	68	33
Total	232	740

Fuente: Minagri-Fondo Mi Riego y MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El gasto total de los proyectos del fondo Mi Riego ha sido de 467 millones de nuevos soles, gasto que representa el 63% de avance de ejecución en 2014. Este resultado muestra que el proceso de ejecución de los proyectos es relativamente lento y habla del nivel de eficacia mostrada por las unidades ejecutoras responsables del 90% del presupuesto; como se aprecia en el cuadro 19, AgroRural y PSI registran el 57% y 65% de ejecución, respectivamente.

¹⁸ Según la información del Portal de Transparencia Económica del MEF.

¹⁹ La información del número y los montos de presupuesto y gasto de los proyectos del fondo Mi Riego se obtuvieron en la página de Transparencia Económica del MEF.

Cuadro 19

Fondo Mi Riego: ejecución del presupuesto, según unidad ejecutora, 2014
(en número, millones de nuevos soles y porcentajes)

Unidad ejecutora	Proyectos	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
AgroRural	126	350	199	57
PSI	82	313	205	65
Pejsib	3	8	8	100
Pescs	13	55	44	81
PELT	8	14	11	78
Total	232	740	467	63

Fuente: Minagri-Fondo Mi Riego y MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4.2 AgroRural

Presupuesto general

Este programa es el encargado –según el «Plan operativo institucional 2014» del Minagri– de las acciones para cumplir con el objetivo de inclusión social del sector²⁰. Para ello planifica diversas acciones en apoyo a pequeños productores agrarios, como obras de infraestructura de riego, prácticas de conservación de suelos y reforestación, promoción de iniciativas para acceso a mercados y manejo de planes de negocios, acciones que realiza a través de diferentes programas y proyectos: Sierra Sur, Sierra Norte, Aliados II y el Programa de Pequeña y Mediana Infraestructura de Riego en la Sierra del Perú (PIP-MIRS)

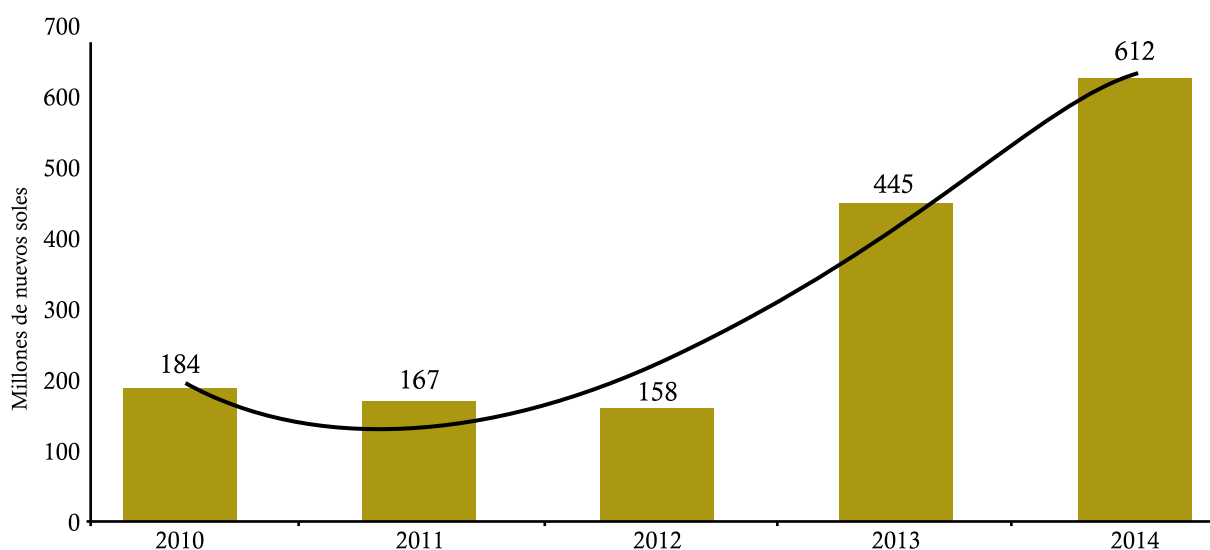
El presupuesto (PIM) de AgroRural ascendió a 612 millones de nuevos soles en 2014, monto 37% mayor al del año precedente. Como se ve en el gráfico 16, tal presupuesto ha crecido fuertemente a partir del año 2013, cuando se le encarga la ejecución de los recursos del fondo Mi Riego, lo que se explicará más adelante.

20 El objetivo específico 3 del plan mencionado señala: «Mejorar el acceso a los servicios y generar oportunidades para el poblador rural, en concordancia con un desarrollo agrario inclusivo» («Plan operativo institucional 2014», t. I, resumen ejecutivo, Minagri. Lima: febrero de 2014).

Gráfico 16

AgroRural: evolución del presupuesto, 2010-2014

(en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El presupuesto por tipo de gasto muestra que los *gastos de capital* son los que más crecen y los predominantes; en 2014 fueron 256 millones de nuevos soles más que en 2013. Mientras tanto, los *gastos corrientes* disminuyen en su componente destinado a la compra de bienes y servicios (ver el cuadro 20).

Es evidente que con la inclusión de los fondos de Mi Riego la prioridad de AgroRural fue, por segundo año consecutivo, el financiamiento de proyectos de inversión; pero este ha sido un cambio no planificado e inducido por los recursos del fondo.

Cuadro 20

AgroRural: presupuesto (PIM) según tipo de gasto, 2013 y 2014

(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2013	2014	Variación (%) 2014/2013
Gastos corrientes	207	118	- 43
Personal y obligaciones sociales	14	14	0
Bienes y servicios	189	104	- 45
Otros gastos	3.4	0.4	- 90
Gastos de capital	238	494	107
Adquisición de activos no financieros	238	494	107
Total	445	612	37

Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Respecto a la ejecución del gasto, como se aprecia en el cuadro 21, se ha mantenido el mismo nivel de eficacia, con 68% de avance. Este resultado refleja en gran medida el resultado obtenido en la ejecución de las inversiones, ya que el avance de ejecución de los *gastos corrientes* superaba el 90%, mientras que en los *gastos de capital* se logró un avance de 61%, que es relativamente bajo, pero con un presupuesto disponible de casi el doble respecto al año anterior: Por su parte, el gasto devengado se triplicó respecto al año anterior; este incremento se explica principalmente por los recursos de los 126 proyectos del fondo Mi Riego.

Cuadro 21

AgroRural: presupuesto ejecutado según tipo de gasto, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Gastos corrientes	207	202	97	118	113	96
Personal y obligaciones sociales	14	14	100	14	14	97
Bienes y servicios	189	184	97	104	99	95
Otros gastos	3.4	3	97	0.36	0.32	91
Gastos de capital	238	101	42	494	303	61
Adquisición de activos no financieros	238	101	42	494	303	61
Total general	445	303	68	612	416	68

Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Presupuesto por fuente de financiamiento

En 2014 se mantiene como principales fuentes de financiamiento de AgroRural a los *recursos ordinarios* y los *recursos determinados*. El cambio más importante es que la fuente *recursos determinados* triplicó su presupuesto disponible respecto al año anterior debido a los recursos del fondo Mi Riego, mientras que los *recursos ordinarios* disminuyeron en 35%. Las otras fuentes en conjunto solo financiaron el 12% del PIM (ver el cuadro 22).

Cuadro 22

AgroRural: presupuesto (PIM) según fuente de financiamiento, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2013	2014	Variación (%) 2014/2013
Recursos ordinarios	256	167	- 35
Recursos directamente recaudados	32	31	- 3
Recursos por operaciones oficiales de crédito	29	38	30
Donaciones y transferencias	0.70	0.53	- 24
Recursos determinados	127	375	196
Total	445	612	37

Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Presupuesto de inversiones

El presupuesto de inversiones de AgroRural pasó de 238 millones de nuevos soles en 2013 a 494 millones de nuevos soles en 2014, lo que representa un crecimiento del 107%. Destaca el incremento del monto destinado a la función de *riego*, que concentra el 90% del presupuesto de inversiones.

Como se aprecia en el cuadro 23, en 2014 la función *agraria* prácticamente no tiene recursos, lo que llama la atención porque en 2013 bajo esta función se financiaban proyectos de forestación, mejoramiento de capacidades productivas en crianzas y cultivos y capacitación en emprendimientos económicos, que eran más de trescientos; en 2014 solo se incluyeron dos proyectos de conservación.

La función *eficiencia de mercados* aparece en 2014 con 6% del total del presupuesto de inversiones, específicamente por el inicio de operaciones del proyecto «Fortalecimiento del desarrollo local en áreas de la sierra y la selva alta del Perú», financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

«El presupuesto de inversiones de AgroRural pasó de 238 millones de nuevos soles en 2013 a 494 millones de nuevos soles en 2014».

Cuadro 23

AgroRural: presupuesto (PIM) de inversiones por funciones, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Función	2013		2014		Variación del PIM (%) 2014/2013
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	
Riego	196	82	445	90	127
Agraria	33	14	0.38	0	- 99
Eficiencia de mercados	0	0	31	6	100
Otras funciones	9	4	18	4	91
Total	238	100	494	100	107

Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Con la incorporación de Ica y San Martín, en 2014 AgroRural amplió su cobertura a veinte departamentos. Los seis departamentos con mayores recursos (60% del total) se mantienen, aunque con algunos cambios de ubicación. Un ejemplo de ello es que Huancavelica, al triplicar lo que se le asignó en el año anterior, cuenta en 2014 con un presupuesto disponible de 69 millones de nuevos soles, el mayor de todos. Este incremento se explica por los 33 proyectos del fondo Mi Riego, con un presupuesto de 66 millones de nuevos soles (ver el cuadro 24 y, para mayor detalle, el anexo 5).

Cuadro 24

AgroRural: presupuesto (PIM) de inversiones, según departamentos, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Departamento	2013	2014	Variación (%) 2014/2013
Huancavelica	21	69	231
Áncash	28	53	90
Huánuco	21	53	150
Apurímac	21	47	124
Lima	33	44	34
Junín	21	35	69
La Libertad	20	32	59
Ayacucho	16	28	70
Puno	5	23	382
Cajamarca	11	23	100
Tacna	6	21	245
Cusco	4	17	329
Moquegua	11	17	55
Amazonas	6	11	71
Arequipa	9	9	- 5
Piura	3	8	216
San Martín	0	3	100
Lambayeque	1.8	0.91	- 49
Pasco	0.33	0.34	3
Ica	0	0.09	100
Total	238	494	107

Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El avance de ejecución de inversiones ha mejorado en diecinueve puntos porcentuales respecto al año 2013 (ver el cuadro 25). Se aprecia claramente que es el crecimiento del presupuesto y del gasto de la función de riego lo que define el resultado final, debido a que ello concentra el 90% del total. El bajo nivel de ejecución en riego se debe principalmente a la lentitud con que se implementan los proyectos del fondo Mi Riego, en los que se gastó solo 199 millones de nuevos soles de los 350 millones de nuevos soles disponibles, quedando un saldo por gastar del 43% del total (ver el anexo 6).

Cuadro 25

AgroRural: ejecución de inversiones, según funciones, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Función	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Riego	196	61	31	445	273	61
Agraria	33	31	93	0.38	0.37	96
Eficiencia de mercados	0	0	0	31	13	42
Otras funciones	9	9	100	18	17	94
Total	238	101	42	494	303	61

Fuente: MEF-Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4.3 Agroideas

Este programa tiene por finalidad contribuir al incremento de la competitividad de los pequeños y medianos productores agrarios a través de incentivos (recursos no reembolsables) para que estos consoliden un mejor nivel de vida y participen en mejores condiciones en los mercados nacionales e internacionales. Su presupuesto se ha incrementado considerablemente en los últimos tres años.

Los desembolsos de Agroideas²¹ se han multiplicado por siete entre 2011 y 2014, principalmente por los recursos del componente *adopción de tecnologías*, pasando de 3.9 millones a 29.7 millones de nuevos soles (ver el cuadro 26).

En la distribución de las transferencias para adopción de tecnologías en el periodo 2011-2014, el departamento de Junín es el que más recursos ha recibido de este programa, con 10.7 millones de nuevos soles, seguido por Piura, San Martín y Cajamarca, que recibieron entre ocho y nueve millones de nuevos soles en el mismo

21 Datos tomados del portal de Agroideas (<<http://www.agroideas.gob.pe/web/>>).

periodo. Ucayali recibió poco menos de siete millones; a nueve departamentos se les transfirió entre 2.2 millones y 4.2 millones de nuevos soles y cinco recibieron menos que eso (ver el gráfico 17).

Cuadro 26

Agroideas: transferencias desembolsadas, 2011-2014

(en nuevos soles y porcentajes)

Transferencias	2011	2012	2013	2014*	Variación (%) 2014/2013
Adopción de tecnologías	3 838 890	18 635 225	26 961 820	29 338 486	9
Gestión	102 250	320 900	368 576	279 443	- 24
Asociatividad	2 051	22 826	33 784	36 487	8
Total	3 943 191	18 978 951	27 364 180	29 654 416	8

*Datos a octubre de 2014.

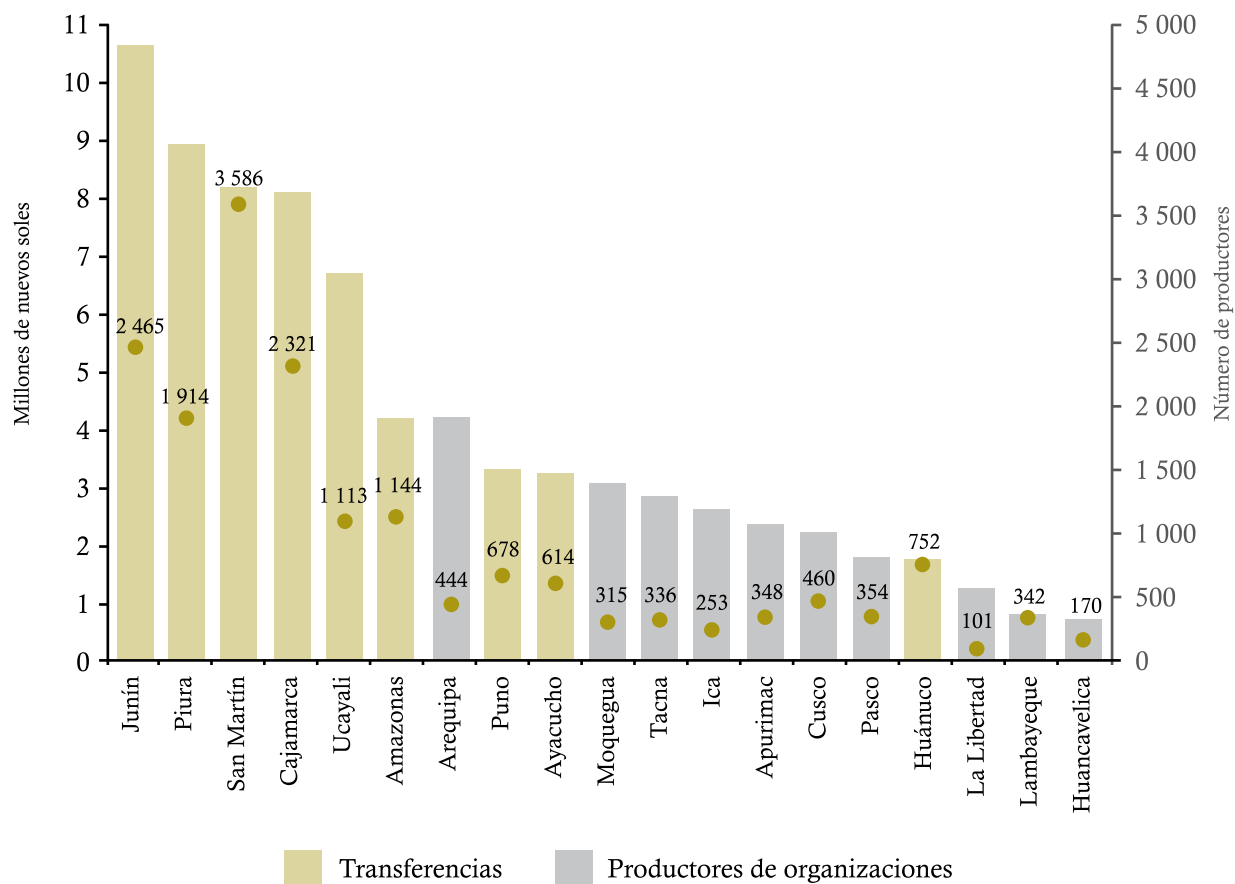
Fuente: Minagri-Agroideas.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 17

Agroideas: transferencias y productores beneficiarios, 2011-2014

(en millones de nuevos soles y número)



Fuente: Minagri-Agroideas.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El número de beneficiarios del principal componente de Agroideas tiene diferente distribución al de las transferencias. San Martín cuenta con 3 586 beneficiarios pertenecientes a treinta organizaciones de productores, superando por más de mil a Junín y Cajamarca (de 28 y 35 organizaciones respectivamente), que le siguen en importancia. En diez de los diecinueve departamentos del gráfico 17, los beneficiarios son menos de quinientas personas.

Con excepción de Cajamarca, los otros tres departamentos con mayor cantidad de población rural y con mayor cantidad de pequeños productores (porcentaje de unidades menores de cinco hectáreas) están lejos de la prioridad (ver el anexo 7). Incluso haciendo una comparación entre estos cuatro departamentos, vemos que el monto de las transferencias sumadas de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica es 20% menor que el de Cajamarca, y haciendo la misma comparación respecto al número de productores beneficiarios, estos tres departamentos solo suman la mitad del primero. Complementariamente, habría que señalar que Cajamarca es un departamento que en el periodo de referencia ha contado con recursos del canon.

4.4 Haku Wiñay

Entre las líneas de acción de Foncodes-Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), el proyecto especial Mi Chacra Emprendedora (Haku Wiñay) se ubicó en la generación de oportunidades y emprendimientos rurales y es un proyecto que se orienta a «mejorar el capital humano y social, y [a] la dotación de activos de los hogares rurales...»²². Además, se destaca que se trata de «uno de los principales proyectos diseñados por Foncodes en el marco de su nuevo rol y como parte de las políticas de desarrollo e inclusión social...»²³.

Sin embargo, el manejo presupuestal de Haku Wiñay no guarda una correlación positiva con el planteamiento en el documento de planificación citado anteriormente. El presupuesto que ha recibido este proyecto ha sido inferior que el del año anterior, tanto en el presupuesto de apertura: 31.3 millones de nuevos soles menos, como en el modificado: 23.1 millones de nuevos soles menos (cuadro 27).

Cuadro 27

Haku Wiñay: presupuesto, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Presupuesto	2013	2014	Variación % 2014/2013
PIA	66.4	35.1	- 47
PIM	74.7	51.6	- 31

Fuente: Foncodes.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

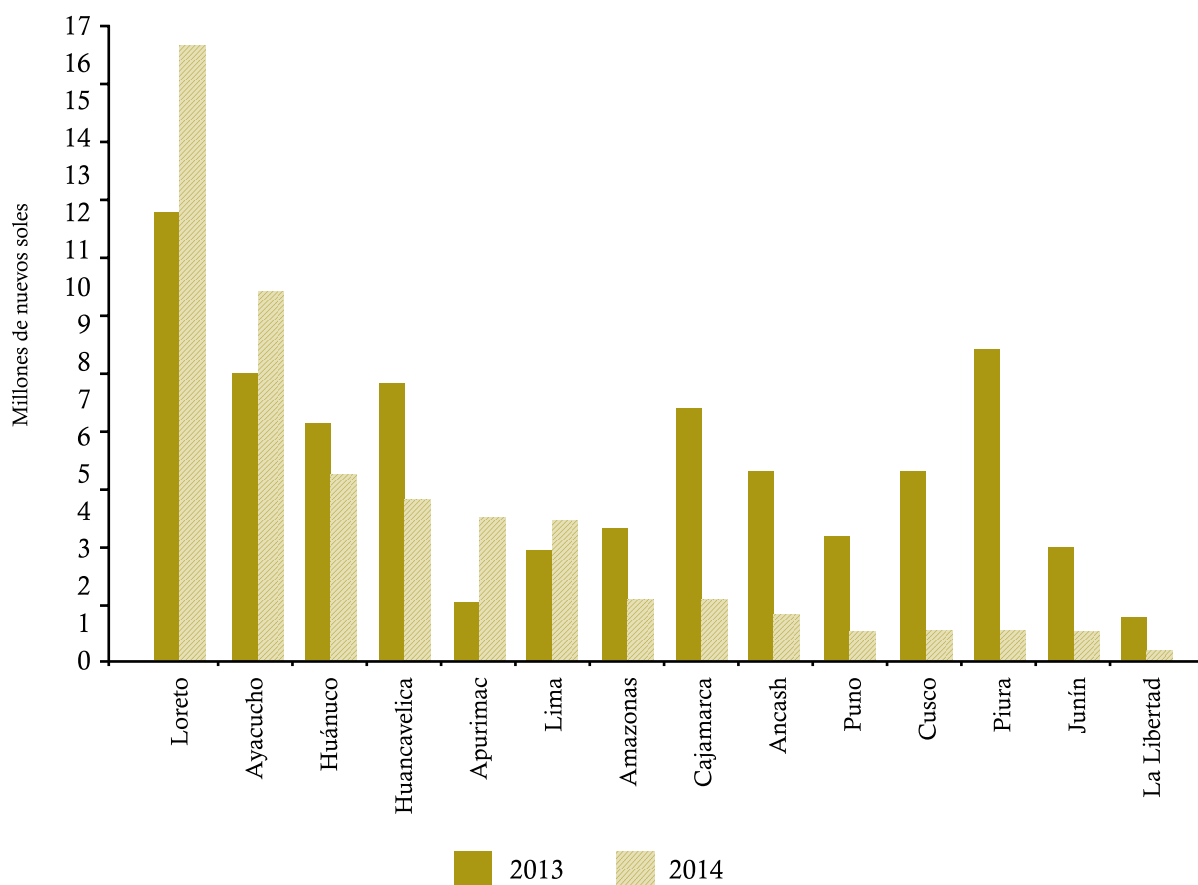
²² «Plan operativo institucional 2014», del Pliego 040 (Midis, pág.24).

²³ *Op. cit.*, pág. 25.

Esta disminución se aprecia con claridad en la mayoría de los departamentos. Solo cuatro de los catorce donde se ejecutó tuvieron un mayor presupuesto, tratándose de Loreto, Ayacucho, Apurímac y Lima; de los cuales Ayacucho y Apurímac son los que aplican para el objetivo principal del proyecto, al tener población con índices elevados de pobreza (ver el anexo 7). En esa misma orientación es de destacar que los departamentos mayoritariamente rurales (en cuanto a número de pequeños productores agropecuarios y porcentajes elevados de pobreza), como Huancavelica y Amazonas, en 2014 vieron reducirse el PIM del proyecto en 41% y 52%, respectivamente (ver el gráfico 18).

Gráfico 18

Haku Wiñay: presupuesto (PIM) según departamento, 2013 y 2014
(en millones de nuevos soles)



Fuente: Foncodes.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

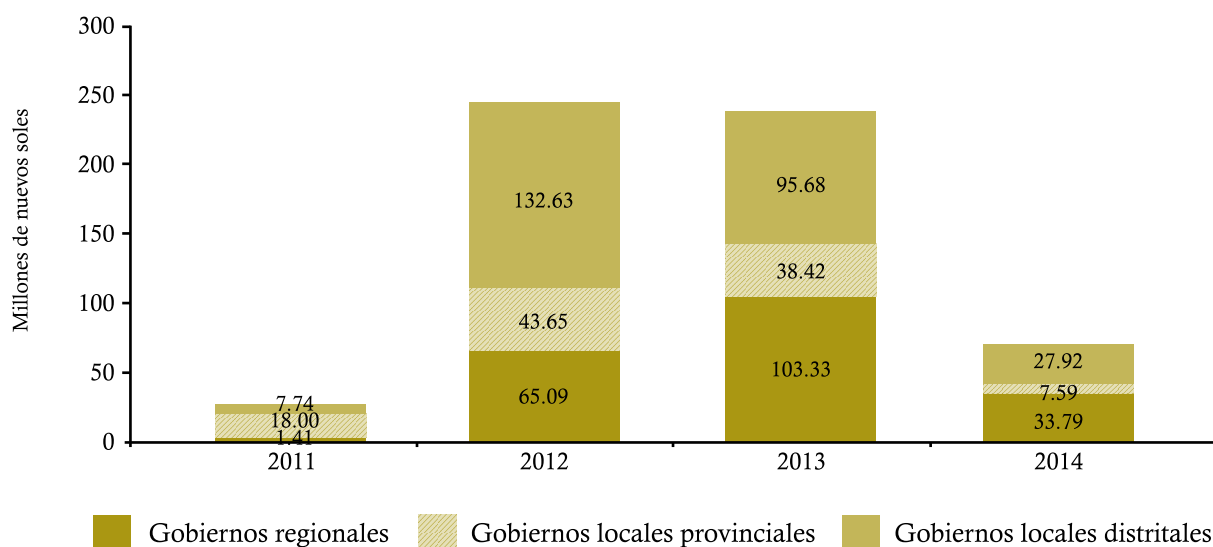
En forma similar al año anterior, el nivel de ejecución presupuestal bordea el 100% en todos los componentes, lo que ha permitido cumplir con el financiamiento complementario al de 2013, dirigido a 26 700 hogares rurales.

4.5 Procompite

Este mecanismo de financiamiento de iniciativas productivas se ha visto debilitado por segundo año consecutivo como consecuencia de la caída de los recursos del canon minero. Analizando los resultados del año 2014²⁴, tenemos que los montos invertidos por los gobiernos subnacionales registran una caída drástica, donde los 69.3 millones de nuevos soles del año 2014 representan solo el 29% de los montos del año 2013 (ver el gráfico 19); en el caso de las municipalidades provinciales, estas han reducido el monto de los importes de Procompite a una quinta parte respecto a 2013.

Gráfico 19

Procompite: evolución de los montos invertidos por los gobiernos subnacionales, 2011-2014
(en millones de nuevos soles)



Fuente:SNIP-Procompite.

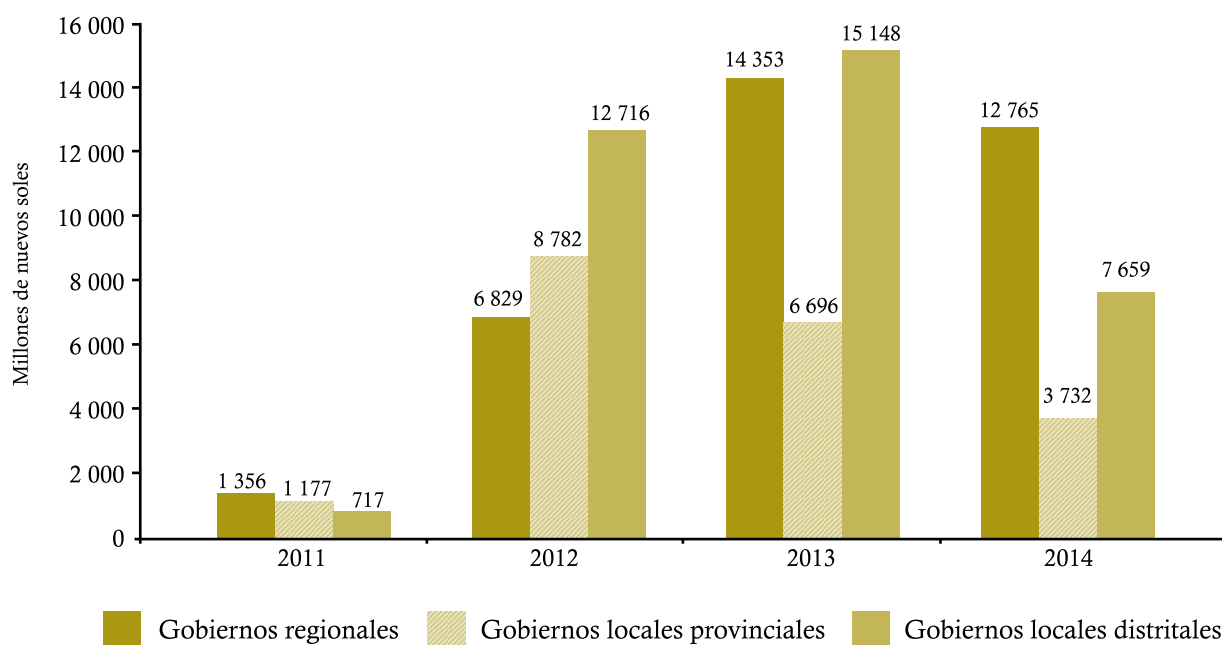
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Una tendencia algo diferente a la de los aportes se observa en el número de beneficiarios de los proyectos de Procompite, sobre todo en los gobiernos locales: ellos aumentan a pesar de la caída de los recursos, lo que nos indica que los proyectos aprobados eran para un mayor número de beneficiarios en 2013 que en 2012. Finalmente, en 2014 se registra una reducción en los tres niveles que afecta principalmente a las municipalidades provinciales y distritales, con cifras cercanas al 50% del año anterior, mientras que en los gobiernos regionales cae en 11% (ver el gráfico 20).

24 Datos tomados de la presentación «Información sobre avances en Procompite, periodo: 2009-diciembre 2014». Unidad Técnica de Procompite, Dirección de Proyectos de Inversión Pública, Dirección General de Inversión Pública (reporte elaborado al 31/12/2014).

Gráfico 20

Procompite: evolución de los beneficiarios de los proyectos de los gobiernos subnacionales, 2011-2014 (en millones de nuevos soles)



Fuente:SNIP-Procompite.

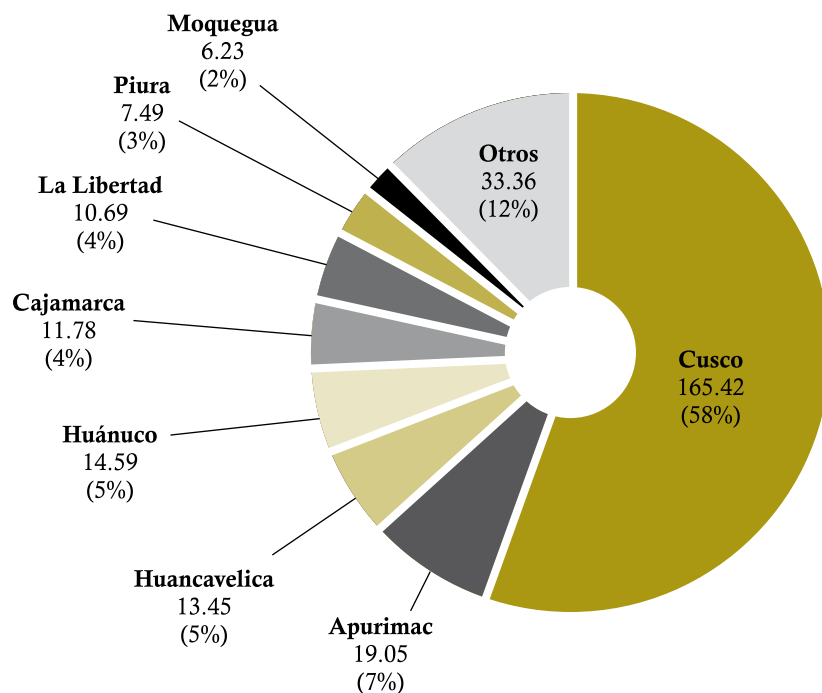
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En los años que lleva la implementación de Procompite, el departamento del Cusco a través de su gobierno regional, veinticuatro municipalidades distritales y ocho municipalidades provinciales de esta región, donde se implementa el programa, ha gestionado el mayor monto a nivel nacional, con el 58% del total ejecutado desde el inicio hasta 2014 (282.07 millones de nuevos soles). Además, en este departamento, la municipalidad distrital de Echarate –la municipalidad más rica del país, donde se ubica el proyecto Camisea– ha aportado 91.76 millones de nuevos soles del financiamiento ejecutado en este periodo.

Es importante señalar que después de Cusco, los gobiernos regionales de Huancavelica, Apurímac y Huánuco son los que más han apostado por este mecanismo, aportando en conjunto el 17% del total financiado por Procompite en el periodo 2009-2014 (ver el gráfico 21).

Gráfico 21

Procompite: distribución del financiamiento ejecutado, según departamentos, 2009-2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)



Fuente: SNIP-Procompite.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

4.6 Agrominas²⁵

Este programa, que se ejecuta en Tacna, gestiona el Fondo de Desarrollo de la Provincia de Candarave, por medio del cual se ha comprometido 255 millones de nuevos soles para financiar proyectos de infraestructura para proveer de agua tanto de consumo humano como para riego a la población de tres distritos de dicha provincia.

En su componente relacionado a la producción agropecuaria, se continuó con la elaboración de expedientes técnicos para el mejoramiento de la infraestructura hídrica, que se inició en el año 2013. Diez expedientes técnicos fueron aprobados por el Fondo Mi Riego, comprometiendo un monto total de 37.2 millones de nuevos soles²⁶. Al respecto, según informa el portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en 2014, de nueve proyectos que contaron con PIM por un monto total de 12.9 millones de nuevos soles, cinco ejecutaron un total de 8.3 millones de nuevos soles.

25 Información obtenida en el portal de Invertir (Agrominas <www.agrominas.pe/>) y en la revista electrónica *Agronegocios* (<<http://www.agronegocios.pe/>>).

26 Informe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM), donde se señala: «Primera etapa del fondo de desarrollo de Candarave en Tacna, alcanza el 97% de ejecución en obras» (24 de noviembre de 2014).

Como se recordará, Agrominas forma parte de un convenio entre el Minagri y la empresa minera Southern Perú Copper Corporation y corresponde por tanto a la política del gobierno de contribuir con fondos públicos destinados a proveer de agua para la población local y de ese modo a la obtención de la licencia social para los proyectos mineros. Sin embargo, es discutible que, habiendo necesidades de otras localidades del país que cumplen con los requisitos para contar con financiamiento del fondo Mi Riego, el gobierno se comprometa a aportar con los proyectos apoyados por el Fondo de Desarrollo de la Provincia de Candarave. Si Candarave cuenta con los recursos del Fondo de Desarrollo por un monto de 255 millones de nuevos soles para la mejora de la infraestructura de almacenamiento de agua y la promoción del desarrollo de la zona²⁷ y si se trata de una región con altos índices de desarrollo humano, resulta difícil justificar una contrapartida estatal del fondo Mi Riego, dado que hay otros territorios con mayores necesidades de este tipo de inversiones.

27 Información presentada por la ONDS-PCM a la revista *Poder* (13 de setiembre de 2013).

5. CONCLUSIONES

1. El presupuesto de apertura aprobado para los años 2014 y 2015 y su evolución confirman la hipótesis de que la pequeña agricultura no es una prioridad para el actual gobierno, que el incremento producido el año 2013 fue temporal y que en 2015 el peso relativo del presupuesto para la pequeña agricultura registra su nivel más bajo: 2.3% respecto al presupuesto total.
2. Durante los tres últimos años, la brecha entre el PIM y el PIA para la pequeña agricultura ha fluctuado entre 36% y 58%. El año 2014 la modificación en el presupuesto de apertura ascendió a 1 564 millones de nuevos soles, lo cual se explica principalmente por los saldos presupuestales del año anterior que se incluyen en el presupuesto en curso.
3. La distribución por nivel de gobierno del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura ha cambiado significativamente entre 2012 y 2014; en específico, ha habido un crecimiento constante del presupuesto del gobierno nacional, un estancamiento del correspondiente a los gobiernos regionales y una disminución del de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, se observa una clara tendencia a la recentralización del presupuesto para la pequeña agricultura: el gobierno nacional pasa de manejar el 33% del PPA en 2012 al 52% en 2014; y los gobiernos descentralizados ven su participación disminuir de 67% a 48% en dicho periodo. El incremento del presupuesto del gobierno nacional se ha debido a la implementación del fondo Mi Riego, gestionado desde el Minagri a través de AgroRural, PSI, PECS y PELT.
4. Una característica en 2014 es que el PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario», que incluye los proyectos de construcción, ampliación y/o mejoramiento de pequeños sistemas de riego o pequeña infraestructura hídrica, tanto los regulares como los del fondo Mi Riego, tuvo cerca de la mitad del presupuesto (PIM) disponible.
5. Hay un predominio de los *gastos de capital* en el presupuesto para la pequeña agricultura, que representan tres cuartas partes del total, mientras que los *gastos corrientes* son la cuarta parte restante. En los gobiernos descentralizados, y en especial en las municipalidades, los montos para gastos corrientes son muy reducidos, lo que significa un obstáculo para la gestión de los proyectos; es decir, hay dinero para financiar inversiones pero no para la formulación de los proyectos y la elaboración de los expedientes técnicos.

6. Las principales fuentes de financiamiento de PPA son, en orden de importancia: los *recursos determinados* y los *recursos ordinarios*, con 50% y 40% del presupuesto total, respectivamente. A partir de 2013, se incluye los recursos del fondo Mi Riego en la fuente *recursos determinados*, que hasta entonces estaba conformada principalmente por los recursos del canon y por regalías.
7. Las municipalidades tienen el menor avance de ejecución del gasto. Si bien los gobiernos regionales han sido más eficaces, el gobierno nacional, con 80% de avance, es el que ha visto aumentar su presupuesto con los recursos del fondo Mi Riego.
8. El crecimiento del presupuesto total de inversiones para la pequeña agricultura se ha detenido en 2014, dado que el monto es casi el mismo que el del año anterior. Los gobiernos subnacionales son los que han visto reducidos sus presupuestos de inversiones, mientras que el presupuesto de inversiones del gobierno nacional ha crecido considerablemente con los recursos del fondo Mi Riego.
9. Las principales fuentes de financiamiento de las inversiones para la pequeña agricultura son *recursos determinados* y *recursos ordinarios*, proviniendo de la primera el 60% del total. En el gobierno nacional, los recursos del fondo Mi Riego hacen que represente más de la mitad del presupuesto total disponible en 2014. En los gobiernos regionales cerca de la mitad del presupuesto proviene de *recursos ordinarios* y en las municipalidades más del 80% depende de *recursos determinados*.
10. Casi tres cuartas partes (73%) del presupuesto total para la pequeña agricultura están destinadas a proyectos de infraestructura de riego y riego tecnificado, los que se incorporan principalmente en el PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario» y en menor proporción en el «Programa para generación de empleo social inclusivo Trabaja Perú» y también en acciones centrales y asignaciones presupuestarias que no resultan en productos.
11. Se evidencia mayor eficacia en la ejecución de las inversiones de los tres niveles de gobierno, destacando el desempeño del gobierno nacional que, a diferencia de los subnacionales, ha incrementado el gasto devengado en 320 millones de nuevos soles.
12. Aun habiendo mejorado la eficacia del gasto respecto al año 2013, los saldos presupuestales no ejecutados bordean los quinientos millones de nuevos soles del presupuesto disponible del PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario».
13. En el año 2014, el fondo Mi Riego –gestionado por el Minagri– ejecutó la tercera parte de las inversiones totales del PP «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario». Estas inversiones hicieron que el gobierno nacional

sea el que aporte la mayor parte de los recursos públicos para la pequeña agricultura, hecho que significa un cambio respecto a los años anteriores, en los cuales las inversiones estaban mayormente controladas por los gobiernos descentralizados.

14. AgroRural es el programa del Minagri que ha gestionado el mayor número de proyectos del fondo Mi Riego. Los recursos que provienen de este fondo han representado en 2014 el 80% del presupuesto y el 73% de la inversión ejecutada en la función de riego de este programa. Esto explica el crecimiento del presupuesto total de AgroRural en los dos últimos años.
15. El programa Agroideas, cuya finalidad es mejorar la competitividad de los pequeños y medianos agricultores, maneja modestos presupuestos que se distribuyen a su vez en diecinueve departamentos. Por ser muy focalizados, los grupos de productores agropecuarios con los que trabaja este programa, no es posible percibir los efectos en la mejora de los mismos.
16. A pesar de estar focalizado en generar oportunidades y emprendimientos rurales, especialmente de los productores con poco acceso a servicios, el proyecto especial Mi Chacra Emprendedora (Haku Wiñay) de Foncodes en 2014 contó con menos presupuesto que el año anterior, y se redujo por ejemplo en Huancavelica, departamento con mayor número de pequeños productores y mayores porcentajes de población bajo pobreza.
17. Procompite es un mecanismo de financiamiento de pequeños proyectos por parte de los gobiernos subnacionales que tuvo durante el año 2012 un dinamismo y cobertura importantes; sin embargo, en 2014 ha seguido reduciéndose debido principalmente a la caída del canon minero, fuente desde la cual se financia.
18. El aporte de doscientos millones de nuevos soles, sumados a los mil millones de nuevos soles comprometidos desde 2013 para el financiamiento del fondo Mi Riego, refuerza el perfil del Minagri como ejecutor de proyectos de inversión. Además, esta inyección de recursos coloca al gobierno nacional como responsable de la gestión de la mayor parte del presupuesto para la pequeña agricultura. Con ello, se consolida, por un lado, un camino inverso al proceso de descentralización y, por otro lado, el predominio de la inversión en infraestructura de riego.

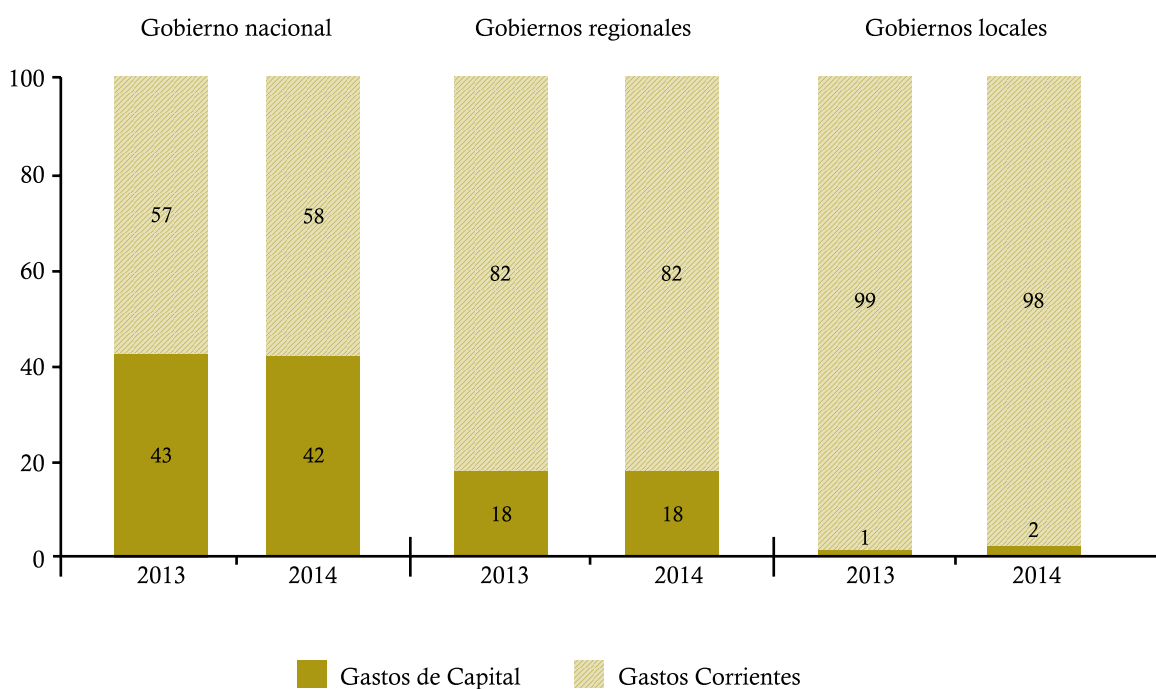
SIGLAS USADAS

- ANA** Autoridad Nacional del Agua
- ANC** Asociación Nacional de Centros
- Caaap** Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
- Cepes** Centro Peruano de Estudios Sociales
- Conadeh** Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
- Conades** Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social
- CTMR** Comité Técnico del Fondo Mi Riego
- DAR** Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
- FIDA** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- Foncodes** Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
- MEF** Ministerio de Economía y Finanzas
- Midis** Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- Minagri** Ministerio de Agricultura y Riego
- msnm** Metros sobre el nivel del mar
- ONDS-PCM** Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad-Presidencia del Consejo de Ministros
- PECS** Proyecto Especial Sierra Centro Sur
- Pejsib** Proyecto Especial Jaén San Ignacio Bagua
- PELT** Proyecto Especial Binacional Lago Titicaca
- Pesem** Plan Estratégico Sectorial Multianual
- PIA** Presupuesto institucional de apertura
- PIM** Presupuesto institucional modificado
- PIP-MIRS** Programa de Pequeña y Mediana Infraestructura de Riego en la Sierra del Perú
- PP** Programa presupuestal
- PPA** Presupuesto público para la pequeña agricultura
- PSI** Programa Subsectorial de Irrigaciones
- SNIP** Sistema Nacional de Inversión Pública
- Vraem** Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro

ANEXOS

Anexo 1

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según tipo de gasto, por niveles de gobierno, 2014
(en porcentajes)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 2

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según tipo de gasto, por niveles de gobierno, 2014 (en millones de nuevos soles y porcentajes)

Nivel de gobierno/ Tipo de gasto	2013			2014		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Gobierno nacional	1 704.60	1 336.39	78	2 298.78	1 844.70	80
Total (corriente)	737.40	709.16	96	956.49	902.33	94
Personal y obligaciones sociales	93.02	88.19	95	93.98	88.79	94
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.04	0.04	98	0.03	0.03	87
Bienes y servicios	546.46	523.43	96	637.32	591.03	93
Donaciones y transferencias	56.51	56.51	100	174.01	173.92	100
Otros gastos	41.37	40.99	99	51.14	48.56	95
Total (capital)	967.21	627.24	65	1 342.29	942.37	70
Donaciones y transferencias	5.50	5.50	100	1.62	0	0
Adquisición de activos no financieros	959.27	620.07	65	1 337.77	940.43	70
Adquisición de activos financieros	2.44	1.67	68	2.90	1.94	67
Gobiernos regionales	1 121.65	866.78	77	936.43	801.18	86
Total (corriente)	200.29	184.70	92	165.15	154.17	93
Personal y obligaciones sociales	69.15	68.74	99	73.18	72.50	99
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.16	0.13	85	0.16	0.16	100
Bienes y servicios	127.66	112.56	88	89.78	79.57	89
Donaciones y transferencias	0.15	0.15	100	0	0	0
Otros gastos	3.17	3.12	98	2.03	1.94	96
Total (capital)	921.36	682.09	74	771.27	647.01	84
Donaciones y transferencias	7.44	7.44	100	10.77	10.77	100
Adquisición de activos no financieros	910.70	673.72	74	756.98	636.02	84
Adquisición de activos financieros	3.23	0.93	29	3.53	0.22	6
Gobiernos locales	1 383.43	932.25	67	1 196.75	889.72	74
Total (corriente)	16.93	14.91	88	21.21	18.67	88
Personal y obligaciones sociales	0.22	0.15	67	0.11	0.11	100
Bienes y servicios	16.67	14.73	88	20.48	17.94	88
Donaciones y transferencias	0	0	0	0.60	0.60	100
Otros gastos	0.04	0.04	100	0.02	0.02	100
Total (capital)	1 366.51	917.34	67	1 175.54	871.04	74
Donaciones y transferencias	0.06	0	0	0.06	0.06	100
Otros gastos	2.60	2.25	87	0.10	0.10	100
Adquisición de activos no financieros	1 363.84	915.08	67	1 175.38	870.88	74

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 3

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura, según fuentes de financiamiento y por niveles de gobierno, 2014
(en millones de nuevos soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos locales	
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)
Recursos ordinarios	1 060	46	494	53	62	5
Recursos directamente recaudados	299	13	40	4	33	3
Recursos por operaciones oficiales de crédito	120	5	123	13	35	3
Donaciones y transferencias	47	2	23	3	93	8
Recursos determinados	772	34	256	27	974	81
Total	2 299	100	936	100	1 197	100

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 4

Presupuesto (PIM) de las inversiones para la pequeña agricultura en riego*, según categoría presupuestal, 2014
(en millones de nuevos soles)

Categoría presupuestal	PIM
Acciones centrales	0.35
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	318.37
Programa para la generación del empleo social inclusivo Trabaja Perú	13.40
Total	332.11

* Incluye las divisiones funcionales: riego, agraria y gestión; y los grupos funcionales: infraestructura de riego y riego tecnificado.

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 5

AgroRural: presupuesto (PIM) de inversión de las acciones y proyectos regulares y de los proyectos del fondo Mi Riego, por departamentos, 2014
(en número y millones de nuevos soles)

Departamento/ Proyecto	Acciones y proyectos regulares de AgroRural		Proyectos AgroRural-Fondo Mi Riego		Total Proyectos AgroRural	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto*
Huancavelica	4	1	33	66	37	67
Huánuco	8	2	9	49	17	51
Áncash	12	6	11	45	23	51
Apurímac	24	4	20	40	44	45
Junín	4	3	9	28	13	31
La Libertad	7	3	7	26	14	29
Ayacucho	23	4	6	20	29	25
Lima	6	3	12	19	18	22
Puno	13	3	1	18	14	21
Tacna	6	7	10	14	16	20
Moquegua	9	4	2	13	11	17
Cusco	1	1	3	6	4	7
Amazonas	12	4	1	2	13	6
Cajamarca	19	14	2	2	21	16
Piura	14	8	0	0	14	8
Arequipa	13	5	0	0	13	5
Lambayeque	1	0.01	0	0	1	0.01
San Martín	1	1	0	0	1	1
Proyecto Sierra Sur	2	12	0	0	2	12
Proyecto Sierra Norte	1	7	0	0	1	7
Proyecto Sierra y Selva Alta	1	14	0	0	1	14
Proyecto PIP-MIRS	1	8	0	0	1	8
Acciones comunes	1	6	0	0	1	6
Preinversión	1	24	0	0	1	24
Sin proyecto	1	0.06	0	0	1	0.06
Total	185	144	126	350	311	494

* Si bien el monto total de AgroRural es el mismo, los montos de cada departamento son menores que los del cuadro 24 debido a que en los montos de los cuatro proyectos (Sierra Sur, Sierra Norte, Sierra y Selva Central y PIP-MIRS) se incorporan presupuestos adicionales para los departamentos.

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 6

AgroRural: ejecución de inversión de las acciones y proyectos regulares y de los proyectos del fondo Mi Riego, según funciones, 2014

(en número, millones de nuevos soles y porcentajes)

Funciones	Proyectos regulares AgroRural			Proyectos AgroRural-Fondo Mi Riego			Total Proyectos AgroRural		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Riego	75	57	75	350	199	57	426	255	60
Otras funciones	44	30	68	0	0	0	44	30	68
Preinversión	24	18	76	0	0	0	24	18	76
Total	144	104	73	350	199	57	494	303	61

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Anexo 7

Información sociodemográfica, según departamento, 2012, 2013 y 2014

(en número y porcentajes)

Departamento	Población rural (2014)*		Unidades agropecuarias menores de cinco hectáreas (2012)**		Pobreza monetaria (2013)***	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Huancavelica	379 442	77	66 718	93	228 936	46.6
Cajamarca	1 007 780	66	294 266	89	806 759	52.9
Huánuco	528 234	62	79 725	75	342 548	40.1
Apurímac	277 321	61	77 878	95	195 447	42.8
Amazonas	236 515	56	43 896	64	199 191	47.3
Puno	656 158	47	159 834	75	454 409	32.4
Ayacucho	316 758	47	99 653	89	353 516	51.9
Cusco	593 142	45	147 060	82	246 056	18.8
Áncash	452 189	40	157 899	94	268 466	23.5
Pasco	108 715	36	18 910	63	140 726	46.6
San Martín	294 492	36	49 978	55	248 856	30.0
Junín	468 941	35	102 989	78	261 507	19.5
Loreto	342 111	33	44 977	67	384 834	37.4
Piura	421 599	23	126 510	90	642 153	35.1
La Libertad	410 266	22	104 214	83	541 903	29.5
Ucayali	103 967	21	11 937	47	65 615	13.4
Moquegua	36 433	20	12 196	91	15 539	8.7
Lambayeque	227 062	18	47 806	83	308 836	24.7
Tacna	43 437	13	16 868	79	39 835	11.8
Arequipa	131 906	10	43 118	81	115 859	9.1
Ica	64 254	8	25 499	79	36 630	4.7
Tumbes	12 210	5	6 584	86	29 799	12.7
Lima	197 600	2	68 480	89	1 269 260	13.1

* «Perú: Estimaciones y proyecciones de población urbana y rural por sexo y grupos quinquenales de edad, según departamentos, 2000-2015» (Boletín Especial N° 19. INEI. Lima, diciembre de 2009).

** «Resultados definitivos del IV Censo Nacional Agropecuario 2012» (INEI. Lima, julio de 2013).

*** «Evolución de la pobreza monetaria 2009-2013. Informe técnico» (INEI. Lima, mayo de 2014).

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

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