

Políticas públicas y
Presupuesto para

LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN EL PERÚ

Políticas públicas y
Presupuesto para

**LA PEQUEÑA
AGRICULTURA
EN EL PERÚ**



GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Molvina Zeballos

Presidente del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Políticas públicas y Presupuesto para LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN EL PERÚ

Lima, mayo de 2011.

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

Elaborado por: **Epifanio Baca**, Responsable del Programa de Vigilancia Ciudadana
Nery Roncal, Analista del Programa de Vigilancia Ciudadana

Diseño y diagramación: Renzo Espinel
Luis de la Lama

Hecho el depósito legal: 2011-07494

Grupo Propuesta Ciudadana
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1. DEL DESARROLLO AGRARIO AL DESARROLLO RURAL: BREVE REFERENCIA CONCEPTUAL	7
1.1. Caracterización e importancia de la pequeña agricultura en la economía nacional	7
1.2. Evolución en las estrategias de desarrollo rural	10
2. POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONALIDAD Y PEQUEÑA AGRICULTURA	15
2.1. El modelo de la reforma neoliberal	15
2.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007 – 2011 (PESM)	17
2.3. La Estrategia Nacional Crecer Productivo	20
2.4. Descentralización de funciones y competencias en materia agraria	22
2.5. Políticas públicas relacionadas con las comunidades y pueblos indígenas	22
2.6. Políticas públicas sobre la adaptación al cambio climático	24
2.7. Instituciones públicas que intervienen en el desarrollo agrario y rural	25
3. PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA	31
3.1. Análisis del presupuesto público agrario	33
3.2. Análisis del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura	39
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	49

INTRODUCCIÓN

Desde hace diez años la economía peruana viene creciendo de manera sostenida, pero la crisis internacional del 2008, a la par que afectó el crecimiento económico, destapó al menos dos hechos: la fragilidad del modelo primario exportador –liderado por la industria extractiva– y la exclusión de los beneficios del crecimiento de importantes sectores sociales, entre ellos la población rural de la sierra y selva, espacios donde predomina la agricultura familiar campesina.

El segundo hecho tiene un particular significado porque, de un lado, afecta en mayor medida al ámbito rural, donde el 61,4% de personas en situación de pobreza depende de la actividad agrícola; cifra que llega al 81,2% en los pobres extremos. Para los responsables de implementar el modelo económico actual, este sector –donde prima el minifundio– es improductivo y poco atractivo para las inversiones. Por otro lado, el gobierno actual y los anteriores han venido promoviendo con entusiasmo inversiones privadas para las actividades mineras en estos territorios ocupados por comunidades rurales, lo cual ha generado conflictos socioambientales crecientes; sobre todo por el acceso a los recursos naturales, agua y tierras.

El presente estudio ofrece información y análisis sobre las políticas e inversiones públicas del sector agrario que, en los últimos veinte años, ha evolucionado a dos velocidades. De un lado, la agricultura moderna ligada a la agroexportación –ubicada principalmente en los valles de la costa– ha crecido en forma extraordinaria y, del otro, para la pequeña agricultura de la sierra y selva del país no se han producido cambios significativos y la pobreza se mantiene con altas tasas de incidencia. De lo expuesto aquí, queda claro que durante los años noventa y hasta la actualidad las políticas agrarias han privilegiado a la agricultura exportadora, mientras que aquella otra agricultura que produce para el mercado interno (especialmente la pequeña agricultura de la sierra) ha quedado en el olvido y sujeta a las políticas sociales de corte asistencialista.

El estudio muestra, asimismo, que si bien las inversiones agrarias han aumentado en un contexto de crecimiento económico y bonanza fiscal, los niveles alcanzados son todavía muy bajos y, lo que es más alarmante, el presupuesto público agrario no prioriza aquellos departamentos que combinan altas tasas de población rural y altas tasas de pobreza y pobreza extrema. Se constata además que los escasos recursos presupuestales, aunque crecientes, no han sido ejecutados íntegramente por las municipalidades y gobiernos regionales, debido a que no cuentan con las capacidades técnicas y organizativas necesarias. La descentralización de competencias y funciones ha dejado de lado la descentralización de las capacidades y de los recursos humanos.

El presupuesto per cápita nacional para la pequeña agricultura llega a US\$ 107, cifra que es baja en comparación con algunos países de la región como Colombia (US\$ 163) o Brasil (US\$ 344). Y es más bajo aún en regiones con alta tasa de pobreza rural como Huancavelica (US\$ 64), Apurímac (US\$ 79) o Cusco (US\$ 35).

El documento está organizado de la siguiente forma: en los dos primeros capítulos hacemos una revisión de los enfoques de desarrollo rural, de las políticas de desarrollo agrario y rural, así como del marco institucional del sector público existente para este fin. En el capítulo tres presentamos información y análisis sobre el presupuesto e inversiones para la pequeña agricultura, y concluimos con un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

Este informe, que es elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana con el apoyo de Oxfam y de la Comunidad de Madrid, sintetiza y actualiza los resultados de dos estudios previos elaborados en el marco del proyecto «Movilización de organizaciones campesinas para un mayor acceso a inversiones públicas».

1. DEL DESARROLLO AGRARIO AL DESARROLLO RURAL: BREVE REFERENCIA CONCEPTUAL

1.1. Caracterización e importancia de la pequeña agricultura en la economía nacional

En un contexto de cambios, las concepciones teóricas que veían lo urbano y rural como realidades dicotómicas han perdido vigencia, dando paso a conceptos más estructurados y ampliados como el de «nueva ruralidad», donde el desarrollo en este ámbito no depende principalmente, ni mucho menos, solo de las actividades agrarias, porque su población (campesinos, mineros, pescadores, artesanos, empresarios agrícolas) ha ido diversificando sus actividades. Además se hace un reconocimiento explícito a los grupos étnicos y se considera a la equidad de género como elemento fundamental para entender el mundo rural e intervenir en él.

Pero no solo han cambiado los conceptos sobre el mundo rural y las actividades que en este se desarrollan, sino también se han modificado el peso del sector agrario y el de la agricultura familiar en la economía nacional. Hoy en día la población rural bordea el 24% del total nacional¹, con una tendencia decreciente desde 1940.

El crecimiento económico sostenido –liderado por la industria extractiva, la construcción y los servicios urbanos– ha hecho que el peso de la actividad agropecuaria en el PIB nacional disminuya, siendo su contribución actual (2010) de 7,8%; sin embargo, el aporte más significativo de este sector se da en el empleo (32,8%) y en el abastecimiento de pro-

ductos alimenticios (96%). No obstante, la pobreza sigue estando fuertemente ligada a la agricultura y al medio rural (el 61,4% de personas en situación de pobreza depende de la actividad agrícola, cifra que llega al 81,2% en pobres extremos), tal como se aprecia en la tabla 1.

Según Cavassa y Mesclier (2009) la relevancia de la pequeña agricultura en el Perú sigue siendo importante y ello se sustenta en tres criterios: i) el constante crecimiento de la población rural, ii) la predominancia de la PEA agropecuaria en varias regiones del país, y iii) la abrumadora mayoría de la pequeña agricultura, no solo en número sino en superficie ocupada, de acuerdo a los datos censales.

Mientras que en América Latina la población rural total empezó a decrecer desde mediados de los ochenta, la población rural en el Perú no ha dejado de aumentar durante el siglo XX. Si bien es cierto que en algunas áreas andinas se verifica una disminución de dicha población, en otras zonas –como en la vertiente amazónica– el crecimiento rural es bastante más elevado. Entonces, se puede afirmar que el incremento de esta población se mantiene, aunque a tasas menores comparadas con las de la población urbana.

Por otra parte, si bien con una tendencia decreciente, el peso relativo de la PEA rural sigue siendo importante, habiendo pasado de 42% en 1970 a 24% en el 2010, tal como se muestra en el cuadro 1.

1 Según dato del Censo Nacional de Población y Vivienda 2007.

Tabla 1. RESUMEN DE INDICADORES RELACIONADOS AL SECTOR AGROPECUARIO

Indicador	Valor	Fuente de datos
Importancia socioeconómica y sociodemográfica de la agricultura		
• Contribución al PBI-2010 ²	7,8%	BCR
• Contribución del sector agropecuario al empleo 2009 ³	32,8%	ENAHO- MTPE
• Valor de las exportaciones agrícolas 2009 (millones de US\$)	2.628	MINAG
• Proporción de personas en pobreza que dependen de la agricultura 2009	61,4%	INEI
• Proporción de personas en extrema pobreza que dependen de la agricultura 2009	81,2%	INEI
• Población total en la agricultura 2007	6.601.869	CPV-INEI
• Porcentaje de población rural	24,0%	CPV-INEI
• Porcentaje de población urbana	76,0%	CPV-INEI
Concentración de la tierra		
• Índice de Gini en la distribución de la tierra 1961 ⁴	0,94	INEI
• Índice de Gini en la distribución de la tierra 1972	0,88	INEI
• Índice de Gini en la distribución de la tierra 1994	0,50 ⁵	INEI
• En la costa peruana 2009: existen 20.547 ha en manos de 34 agricultores	6,043 ha por agricultor	CEPES ENAHO-INEI
• Promedio por agricultor en la costa	2,6 ha	ENAHO- INEI
• Promedio por agricultor a nivel nacional	5,4 ha	ENAHO- INEI
Concentración del crédito en el sector agropecuario		
• % de crédito dirigido al sector agropecuario, con fondos del Estado 2009	4,55%	SBS
• Crédito promedio al sector del sistema formal de crédito US\$	8.437	SBS
• Crédito del sector microfinanciero US\$	2.137	SBS
• Número de clientes	137.491	SBS
Situación de la mujer		
• Porcentaje de la PEA femenina rural que labora en el sector agropecuario	70,7%	ENAHO- MTPE
• Porcentaje de clientes mujeres que reciben microcrédito individual 2009	46,7%	ENAHO- MTPE
• Porcentaje de clientes mujeres que reciben microcrédito banca comunal 2009	85,0%	
Seguridad alimentaria		
• Importaciones de principales alimentos como % del PBI 2009 ⁶	1,9%	BCRP
• Número de personas en pobreza extrema (no cubren la canasta alimenticia)	3.350.000	
Avance en ODM 1.c. reducción del hambre		
• Porcentaje de población subnutrida ⁷ 2008	30,9%	ENAHO- MTPE
• Porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior a la media para su edad	8%	PNUD-2009

2 Considera al sector silvícola.

3 Considera porcentaje de PEA ocupada del sector agropecuario y pesca.

4 Indicador que varía de 0 a 1. Si es cercano a 0 hay una menor desigualdad, si es cercano a 1 hay mayor desigualdad. Fuente de datos: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/EZ-Mercado%20de%20Tierras-1.pdf>

5 Zegarra y Fort (2010).

6 Datos trimestrales descentralizados.

7 Porcentaje de la población con déficit calórico aparente.

Cuadro 1. PEA URBANA Y RURAL: 1970 – 2015

Año	PEA TOTAL	Estructura % PEA	
		Urbana	Rural
1970	4.139.552	57,6	42,4
1975	4.869.702	61,0	39,0
1980	5.745.088	64,3	35,7
1985	6.756.471	66,7	33,3
1990	7.786.010	69,3	30,7
1995	8.906.009	71,9	28,1
2000	10.387.225	73,5	26,5
2005	12.000.139	74,8	25,2
2010	13.638.888	75,7	24,3
2015	15.223.637	76,3	23,7

Fuente: Cavassa y Mesclier (2009).

Asimismo, tomando como tamaño de superficie la unidad agropecuaria (UA) de menos de 20 hectáreas, la pequeña agricultura representaría el 92,1% del total de 1,5 millones de unidades agropecuarias del país y posee aproximadamente 5,3 millones de hectáreas; esto es, el 38% de la superficie total que es de 13,9 millones (ver cuadro 2).

Cavassa y Mesclier (2009) concluyen que el modelo predominante es la explotación agropecuaria conducida por familias propietarias de las tierras

que cultivan. Las superficies administradas por comunidades campesinas y nativas representan más de la mitad, pero corresponden por lo general a tierras de menor calidad.

Sin embargo, en los últimos diez años se ha venido gestando un rápido proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra, especialmente en la costa, con el surgimiento de empresas que poseen decenas de miles de hectáreas, siendo el caso más notorio el del Grupo Gloria, poseedor de 60 mil hectá-

Cuadro 2. RANGOS DE SUPERFICIE DE LAS UA EN HA

Rangos de superficie	Número de UA	% del total
Menos de 3 ha	746.717	42,8
3 a 9,9 ha	724.426	41,5
10 a 19,9 ha	137.644	7,9
20 a 49,9 ha	84.704	4,9
50 a más ha	52.940	3,0
Total	1.746.431	100,0

Fuente: Censo Agropecuario 1994.

reas. En la sierra, las concesiones mineras ocupan territorios cada vez más grandes donde viven campesinos de comunidades y pequeños propietarios⁸.

1.2. Evolución en las estrategias de desarrollo rural

Las recientes políticas públicas que involucran a la pequeña agricultura tienen un derrotero fácil de identificar, están inscritas dentro del proceso de reformas neoliberales implementadas en el Perú a inicios de los años noventa y pueden resumirse en la ecuación: desarrollo rural = promoción de mercados + reducción de la intervención del Estado al mínimo indispensable.

Sin embargo, esto no siempre fue de la misma manera. De hecho las reformas neoliberales surgieron como una reacción al creciente, y a la vez ineficiente, intervencionismo del Estado en los años setenta y ochenta. En tal sentido, resulta bastante interesante verificar la manera en la que se ha transitado de un modelo intervencionista en el cual el énfasis en lo agrario era el eje central de casi toda la política, a un modelo en el que este énfasis disminuye sustancialmente en favor de un mayor reconocimiento de otras actividades no agropecuarias que realizan las familias que viven en el medio rural. Ante este nuevo enfoque, las antiguas restricciones asociadas a la escala de la pequeña agricultura (minifundio) pueden ser miradas incluso como oportunidades para mejorar ingresos. Esta nueva percepción de lo rural no significa que el tránsito al bienestar se haya facilitado; de hecho, la realidad se complejiza con los procesos de descentralización y con el entorno global de mayor integración comercial, reflejado en una creciente demanda por productos agrarios.

Para desarrollar de mejor manera la reseña de esta transición debemos aproximarnos al concepto de desarrollo rural como aquel proceso de transforma-

ción social, productiva e institucional cuyo objetivo es mejorar de manera sustancial y sostenible la calidad de vida de la población involucrada. El desarrollo rural busca incrementar en forma directa la cantidad y calidad de los activos físicos e intangibles de las personas e instituciones, para lograr impactos sobre la generación de ingresos. Y si bien este objetivo ha sido permanentemente bastante claro, no lo han sido los medios para alcanzarlo.

Trivelli, Escobal y Revesz (2009) señalan que, durante los años sesenta, la discusión sobre desarrollo rural consideraba al crecimiento agrícola como motor para la reducción de la pobreza en la agricultura y la economía rural a nivel nacional. Este enfoque ha dado paso a lo que se conoce como «nueva ruralidad», en la cual se da cuenta de la creciente participación de las actividades rurales no agrícolas en el medio rural como, por ejemplo, la artesanía, el comercio el transporte, el turismo rural y la multi o pluriactividad de la economía campesina.

Así, el desarrollo rural no pasa solo por el ámbito de la producción agrícola, sino también por otros ámbitos relevantes como la equidad, la participación social, la sostenibilidad ambiental, la descentralización y el desarrollo local. En su versión más avanzada, este enfoque termina arribando a estrategias con una gran diversificación de actividades no agropecuarias como fuentes generadoras de ingresos, aunada a una alta integración con mercados más dinámicos regionales o nacionales que, en el mejor de los casos, puede significar incluso la integración en nichos de exportación. Este es el paradigma del cual beben permanentemente las políticas públicas nacionales, pero sin lograr los acomodos institucionales adecuados para llegar a resultados exitosos.

En el Perú esta evolución la podemos seguir a partir del cuadro 3, tomado de Trivelli, Escobal y Revesz (2009).

8 *La Revista Agraria*. Año 11, N° 119, junio de 2010.

**Cuadro 3. POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ:
DIMENSIONES PRINCIPALES**

Dimensión	Años 70 – 80	Años 90
Estrategia de intervención	Intervenciones integradas (DRI).	Intervenciones aisladas (especialización).
Estrategia liderada por:	Oferta.	Demanda.
Dimensión sectorial	Prima lo agropecuario. Estrategias de intensificación y diversificación agrícola.	Cobran protagonismo las actividades rurales no agropecuarias.
Escala de producción	Sobreestimación de las posibilidades de la pequeña agricultura.	Cobra importancia la economía de escala.
Ámbito de implementación	Política sectorial. Uso de instrumentos diferenciados a través de precios, subsidios y tasas de interés.	Políticas y programas nacionales.
Institucionalidad	Verticalidad: gobierno nacional – gobierno subnacional.	Mayor horizontalidad: gobierno nacional – gobierno subnacional.
Organización	Colectivización.	Privatización.

Fuente: Trivelli, Escobal y Revesz (2009).

Las estrategias de desarrollo rural de los años setenta y ochenta se caracterizaron por ser intervenciones integradas, diseñadas y gestionadas desde el Estado central, enfatizando lo agropecuario antes que otro tipo de actividades. El desarrollo rural atravesaba necesariamente por el desarrollo agrario y, como tal, un mayor desarrollo rural exigía entonces una mayor intensificación y diversificación de las actividades agrícolas. En tal sentido, el Estado también podía hacer uso intensivo de sus instrumentos de políticas sectoriales (como control de precios, subsidios y regulación de tasas de interés), sin reconocer mucho los mecanismos de voz de los beneficiarios (*voice*). Estas políticas eran diseñadas en función de la oferta disponible (de recursos humanos, financieros y de gestión de los que disponía el Estado) sin considerar ni evaluar la demanda de los beneficiarios de su esfuerzo.

Este desconocimiento de los beneficiarios, desde aspectos estrictamente estadísticos hasta aspectos más bien culturales o de imaginarios colectivos, provocó la percepción de una cierta "imposición" de estas políticas, implementadas desde el nivel central, para "beneficio" de poblaciones que nunca comprendieron bien su rol al interior de estas políticas

porque nunca las conocieron. Este quizás haya sido uno de los determinantes del fracaso del ideario colectivizador de las cooperativas agrarias de producción –creadas por la reforma agraria de los militares–, que conllevó a una atomización de la propiedad privada, la cual trajo consigo muchos nuevos problemas.

Como suele ocurrir, los procesos de reforma intentan terminar con una determinada situación haciendo exactamente lo contrario, y esta vez no fue la excepción. Las reformas de los noventa se ubicaron en la antípoda ideológica del modelo anterior, y pasaron a ser intervenciones no integradas sino más bien disociadas en función de su especialización. Esto quiere decir, por poner un ejemplo, que la provisión de infraestructura de riego era desarrollada por una entidad que construía canales, pero que no capacitaba ni adiestraba en una mejor gestión del riego y manejo del agua porque esa era función de otra entidad. Es decir, la contraparte complementaria de la capacitación, que aseguraba la apropiación del nuevo servicio, no era desarrollada sino que tan solo se entregaba la infraestructura, cuya mala gestión terminaba depreciando la inversión definitivamente y en el muy corto plazo.

También existían diversas entidades intentando proveer el mismo bien y, peor aún, sin mucho conocimiento de lo que hacían unas y otras. Aparte de estos problemas devenidos de una ausencia de modelo de Estado, hubo tres características bastante rescatables: el reconocimiento de mecanismos de voz de los beneficiarios, una mayor y creciente participación de los niveles de gobierno regional y local, y la apreciación de la importancia de otras actividades no agropecuarias como generadoras de ingresos.

El hecho de tomar más en cuenta a la demanda, y no solo a la oferta, evidenció la necesidad de generar diversos mecanismos de voz de los beneficiarios en el diseño de las políticas, intentándose de esta manera recuperar el rol de dichos beneficiarios. De la mano con lo anterior, también se permitió una mayor participación de aquellos niveles de gobierno que estaban más cerca de los beneficiarios: los niveles subnacionales. Finalmente, se valoró la importancia de otras fuentes de ingresos para las familias rurales como resultado de un mayor conocimiento de estas poblaciones y porque para entonces ya se tenían algunas experiencias rurales significativas, tanto del Estado como de las ONG, capaces de generar algunas lecciones por aprender. La importancia de estas inéditas fuentes de ingreso se traduce en la inserción a mercados más dinámicos que estabilizan la utilización de los factores de producción y en la implementación de un modelo de desarrollo rural más integral. Como consecuencia de ello, se fue perdiendo el fuerte sesgo agrarista de las intervenciones de los años anteriores.

Esta transición entre el enfoque de desarrollo rural de los años setenta y ochenta, y el de los noventa, generó una paradoja respecto de la pequeña agricultura: lo que antaño casi siempre significaba un inconveniente podría ser visto como una oportunidad. Trivelli, Escobal y Revesz (2009) recogen la reflexión en la cual el minifundio deja de ser un problema –dada su alta atomización, pequeña escala de producción, atraso tecnológico y desvinculación con los mercados de factores– para pasar a ser, justamente en virtud de las características men-

cionadas, un complemento de ingresos para las familias pobres que realizan otras actividades, puesto que dado el tamaño de la unidad agropecuaria se puede asignar mejor la mano de obra subutilizada a otras actividades generadoras de ingresos apreciables.

Sin embargo, no hay que olvidar que si bien las intervenciones de los años noventa tenían elementos importantes que han sido descritos anteriormente, estuvieron enmarcadas dentro de reformas neoliberales cuyo objetivo era promover el desarrollo de los mercados y reducir la intervención del Estado al mínimo posible. En lo que respecta al sector agrícola, conllevaba como fin último a la exportación a mercados globales, para lo cual se priorizó entonces a aquella agricultura con mejores dotaciones de factores de producción (capital, tierra y mano de obra) y no tanto a la que tenía deficiencias en este aspecto, que justamente es la pequeña agricultura. En este sentido, la agricultura ubicada en los valles de la costa fue la que recibió mayores flujos de inversión privada, proceso acompañado de una reconcentración creciente de la propiedad utilizando diferentes mecanismos.

Esta hegemonía del modelo de la reforma neoliberal pudo haber tenido un sesgo más inclusivo, y quizás hasta acorde con los enfoques de la nueva ruralidad, cuando fue promulgada la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR) en el 2004. En ella el gobierno establecía el objetivo de impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales.

Cabe comentar que la ENDR nació dentro de las diversas coordinaciones que se dieron al interior de la Comisión Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS) de la Presidencia del Consejo de Ministros, como foro de coordinación de políticas sociales de lucha contra la pobreza del Poder Ejecutivo. A partir de la constatación de la urgente necesidad de desarrollar lineamientos que guiaran las futuras definiciones e instrumentos de política para el desarrollo rural se definieron nueve linea-

Cuadro 4. ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL

Lineamiento estratégico	Objetivo
Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible.	Implica el desarrollo de opciones productivas agrícolas y no agrícolas competitivas en los espacios rurales regionales, con objetivos de seguridad alimentaria, aumento del ingreso y del empleo rural.
Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales.	Propiciar la competitividad de las regiones y promover la participación de la inversión privada a partir de la correcta definición de los derechos de propiedad que permitan el desarrollo de un mercado de factores con bajos costos de transacción.
Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural.	Promover una adecuada planificación de los recursos de inversión en infraestructura económica y social, incluyendo también el fomento de la inversión privada.
Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales, y proteger el patrimonio ambiental y cultural.	Fortalecer una estrategia de gestión para el manejo sostenible de los recursos naturales, lo que demanda la articulación de las estrategias de desarrollo productivo y de infraestructura a procesos de ordenamiento participativo del territorio.
Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural.	Diseñar e implementar un sistema integral de prevención y mitigación de vulnerabilidades en la producción e infraestructura rural ante peligros asociados a fenómenos naturales extremos, asegurando tanto la pronta rehabilitación de la infraestructura como la no reproducción de las vulnerabilidades en su reconstrucción.
Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo.	Auspiciar el desarrollo de la base física de la inversión productiva y social de las zonas rurales, de manera coordinada con las otras agencias estatales, atendiendo a una visión de desarrollo territorial, antes que a una fragmentación y atomización del gasto público.
Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo.	Evaluar seriamente la diversidad cultural como un motor y una palanca para dinamizar el desarrollo y la potenciación del capital social del país.
Promover la inclusión social.	Incorporar grupos sociales secularmente excluidos de las opciones del desarrollo a los procesos de planeación, acceso y disfrute de los recursos productivos que tienen asiento en los territorios rurales.
Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.	Fortalecer a las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil a través de la promoción de la participación de los usuarios en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las intervenciones en el sector rural.

Elaboración: Propuesta Ciudadana.

Fuente: Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

mientos estratégicos de política que presentamos en el cuadro 4.

Esta estrategia nunca pudo ser implementada apropiadamente porque, casi en paralelo a su emisión, se promulgó ese mismo año la Ley 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, a pesar de que los objetivos de ambas normas eran similares o compartidos, por decir lo me-

nos. Peor aún, cuatro años después, en marzo de 2008, el Estado promulgó el Decreto Legislativo 997 (Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura - MINAG), mediante el cual se crea el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural), que se alejaba de los lineamientos de la ENDR y enrumaba de nuevo la agricultura nacional y el desarrollo rural por el sendero que revisaremos a continuación.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONALIDAD Y PEQUEÑA AGRICULTURA

2.1. El modelo de la reforma neoliberal

Decíamos anteriormente que la concepción o mirada del sector agrario con la cual el Estado diseña y ejecuta sus políticas públicas proviene de una evolución de las reformas neoliberales de la década de los noventa, y que de muchas maneras mantiene una misma línea hasta la actualidad: promover el desarrollo de los mercados y reducir la intervención del Estado al mínimo indispensable.

En estricto, dentro del sector agrario esto significa que el Estado se orientaría a: **i) corregir fallas de mercado** (ampliando el acceso a información, promoviendo el desarrollo de mercados, asegurando la provisión de calidad de infraestructura de riego, asistencia técnica, sanidad agraria y manejo ambiental); **ii) reducir pobreza** (ejecutando programas que contribuyan a mejorar la calidad de vida y las oportunidades de los ciudadanos más vulnerables del área rural); y **iii) contribuir a la conservación y el aprovechamiento sostenible** de los recursos naturales y del medio ambiente (gestionando recursos hídricos y estableciendo reglas estables).

En esta línea de política agraria, en donde el fin último es la exportación a mercados globales, los requerimientos de los típicos factores de producción (capital, tierra, mano de obra) son mucho más exigentes en cuanto a eficiencia y competitividad. En tal sentido, aquella agricultura con una adecuada dotación de factores de producción tendrá una probabilidad muy alta de insertarse con éxito en dichos mercados globales; pero la que adolece de deficiencias, sobre todo en la gestión de sus factores de producción (asociados a su capital social), tendrá menos

probabilidad de insertarse en los mercados globales, e incluso en los nacionales, propendiendo a su exclusión. Sin embargo, hay que tener en cuenta, como lo vimos anteriormente, que este modelo tuvo características bastante rescatables como, por ejemplo, el reconocimiento de mecanismos de voz de los beneficiarios, la mayor y creciente incorporación de los niveles subnacionales de gobierno y la valoración de la importancia de otras actividades no agropecuarias como generadoras de ingresos.

Esta reforma instaurada en los noventa ha tenido mucho éxito en promover la agroexportación, lo que ha incrementado sostenidamente las inversiones privadas en el sector, pero al mismo tiempo ha significado el aumento de la demanda por más infraestructura pública que permita aumentar la producción de las empresas agroindustriales. El Estado ha invertido con éxito ingentes recursos públicos en proyectos de irrigación en la costa para satisfacer las necesidades de estas nuevas inversiones privadas. Sin embargo, la evidencia muestra que los resultados no han sido buenos en la agricultura de pequeña escala y de sierra. Los niveles de pobreza, desnutrición crónica, calidad educativa y competitividad regional confirman el enorme atraso de las zonas rurales y el poco éxito que han tenido veinte años de políticas públicas para este sector de la economía nacional.

Siguiendo el trabajo de Santa Cruz, Del Castillo y Benites (2009), podemos caracterizar algunos rasgos relevantes de las reformas de la década de los noventa. En términos generales se logró liberalizar tanto los mercados de productos e insumos como el mercado financiero, introducir el mercado de tierras, así como titular y registrar los predios rurales. Para esta

tarea fue necesaria una institucionalidad del sector agrario, dentro de la cual el MINAG administraba las funciones normativas y reguladoras en agricultura, ganadería, silvicultura, conservación de recursos naturales y agroindustria; mientras que los organismos públicos descentralizados (OPD) se encargaban de las funciones ejecutivas de investigación, sanidad y manejo de recursos naturales (ver cuadro 5).

La nueva estructura implementada en los años noventa ocasionó sobre todo una falta de visión compartida entre los diferentes OPD y el MINAG, porque no se organizaron bien los ámbitos de intervenciones de cada uno de ellos, que en muchos casos se superponían. Esta situación se generó por la debilidad que mostró el MINAG en esos años para diseñar, ejecutar y evaluar sus políticas públicas agrarias, dando lugar a una gran desarticulación de servicios e intervenciones en el sector, sobre todo en aquellos donde los beneficiarios eran los pequeños agricultores. Esta afirmación la graficamos en aquel Pronamachcs, que desarrollaba por sí mismo tantas intervenciones como todas las que desarrollaba el sector completo. Sin embargo, hubo también intervenciones, asociadas al enfoque agroexportador, que funcionaron muy bien, como SENASA o INCAGRO.

Es decir, las intervenciones para fortalecer el modelo neoliberal mostraban un buen desempeño, pero en la medida en que se alejaban de él se acrecentaban la desorganización y la precariedad de recursos. Para el mercado de agroexportación existían

OPD modernos y eficientes, que coadyuvaban a la estrategia del modelo, pero para la agricultura desvinculada de este mercado había una manifiesta desarticulación que terminaba redundando en políticas paternalistas y hasta de corte populista que no tuvieron ningún impacto.

El esquema se complejiza un poco más a partir de la implementación de la descentralización en 2003, que exigía incluso mayores niveles de asignación y delimitación de competencias. Frente a este proceso, cada gobierno regional exigió para sí un mayor ámbito de intervención, con fuertes restricciones institucionales y presupuestales para las dependencias que dependían del MINAG, pero no tanto para los proyectos especiales, lo que terminó generando diferentes institucionalidades dentro del mismo sector e inadecuados climas laborales.

Esta línea de política agraria tuvo un ajuste adicional en el mismo sentido del modelo, con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos hacia fines de 2007. Con la finalidad de facilitar la implementación y el aprovechamiento de dicho tratado, el gobierno aprobó el DL 997, mediante el cual se creó una nueva organización del sector (conformada por el MINAG, la Autoridad Nacional del Agua, Agro Rural y el Instituto de Innovación Agraria), en la cual –como ya indicamos– la intervención del Estado se orientaría a: i) corregir fallas de mercado, ii) reducir pobreza, y iii) contribuir a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente.

Cuadro 5. ENTIDADES DEL SECTOR AGRARIO EN PERÍODOS DE REFORMA

	Año 1991 / DL 653	Año 2008 / DL 997
Investigación	INIA (investigación)	INIA (innovación. Se incluyó semillas)
Sanidad	SENASA (incluía semillas)	SENASA (se excluyó semillas)
Recursos naturales	INRENA	Fuera del sector (Ministerio del Ambiente)
Información	OIA	SIEA
Titulación	PETT	Fuera del sector (Ministerio de Vivienda)
Irrigación	PSI	Ministerio de Agricultura
Financiamiento	UOPE	Fuera del sector (Agrobanco)

Elaboración: Propuesta Ciudadana.

2.2. Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007–2011 (PESM)

En este marco normativo (DL 997), en julio de 2008 el MINAG emitió el PESH, en el cual mantiene la estrategia exportadora –contextualizada en el sostenido incremento de la demanda mundial de alimentos (China e India) y la revolución de biocombustibles– y consolida un modelo liderado por grandes empresas agroexportadoras, que en el escenario óptimo incorporaría también a los pequeños productores, unidos en cadenas productivas específicas, para mercados internacionales específicos.

Dentro de este plan el MINAG tiene la misión de conducir el desarrollo agrario, promoviendo el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la competitividad y la equidad, en el marco de la modernización y descentralización del Estado, con la finalidad de contribuir al desarrollo rural y al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para cumplir dicha misión se establecen tres objetivos estratégicos: i) elevar la competitividad de la actividad agraria, ii) aprovechar sosteniblemente los recursos naturales y la biodiversidad, y iii) lograr que el pequeño productor agrario acceda a los servicios básicos y productivos; los cuales serían al-

canzados por medio de la implementación de seis ejes estratégicos, cuyos objetivos específicos se muestran en el cuadro 6.

Es importante resaltar que el desarrollo de la pequeña agricultura se obtendría por medio del eje estratégico de desarrollo rural, que busca la focalización de la intervención en zonas de pobreza, principalmente de sierra y selva, para lograr que el pequeño productor agrario acceda a los servicios básicos y productivos.

En este contexto normativo, la estrategia de desarrollo rural estaría representada en la creación del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural) como una unidad ejecutora que articuló mediante fusión por absorción otras intervenciones relacionadas con el desarrollo agrario rural que existían anteriormente, como Pronamachcs, Prosaamer, Marenass (con los proyectos Sierra Norte, Sierra Sur, Aliados y Corredor Cusco-Puno) y Proabonos.

La creación de Agro Rural quizás sea la acción más importante por su carácter innovador en cuanto a concepción del desarrollo rural, de hecho mucho más amplia que aquellas acciones para incrementar únicamente los ingresos agrarios, dado que contempla aumentar también los ingresos no agrope-

Cuadro 6. PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL MULTIANUAL DE AGRICULTURA 2007 – 2011

Ejes estratégicos	Objetivo específico
Gestión del agua	Incrementar la eficiencia de la gestión del agua y el uso sostenible de los recursos hídricos.
Acceso a mercados	Desarrollar mercados internos y externos para la producción agropecuaria, forestal y agroindustrial.
Información agraria	Desarrollar un sistema de información agraria con una amplia cobertura de usuarios y de utilidad para la toma de decisiones de los productores agropecuarios.
Capitalización y seguro	Fomentar el desarrollo de servicios financieros y seguro para pequeños y medianos agricultores.
Innovación agraria	Impulsar el desarrollo de la innovación, la investigación y la transferencia de tecnología.
Desarrollo rural	Focalizar la intervención del sector público en zonas de pobreza, principalmente en sierra y selva, dentro de un enfoque territorial y multisectorial.

Elaboración: Propuesta Ciudadana.
Fuente: PESH.

cuarios (turismo, artesanía, comercio, pequeña agroindustria, etc.).

Sin embargo, es notorio el fuerte sesgo hacia una reconcentración, en el gobierno nacional, de diversas intervenciones que bien pudieron ser asignadas a los gobiernos regionales, sobre todo en un contexto de descentralización. Esto resulta más delicado en tanto y en cuanto dicha reconcentración está asociada al manejo de significativos recursos presupuestarios.

En el enfoque que guía la acción de Agro Rural se sigue enfatizando la inserción en los mercados loca-

les y regionales, lo cual lleva a que se priorice la pequeña agricultura con capacidad y recursos productivos para alcanzar dicha inserción. Aquella otra importante parte de la pequeña agricultura con menores posibilidades –porque tiene poca tierra, sin riego, tecnología tradicional y bajos niveles de educación– se podría quedar fuera de la acción priorizada por el Estado y sin muchas posibilidades reales de mejora.

La **estrategia de desarrollo rural del PESM** tiene los siguientes seis lineamientos de política que podemos revisar en el cuadro 7.

Cuadro 7. ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL EN EL PESM DE AGRICULTURA 2007 – 2011

Lineamientos de política	Estrategia
Focalizar la intervención del sector público agrario con incidencia en zonas de pobreza rural.	Reordenar los proyectos de desarrollo rural del MINAG, organizándolos alrededor de un programa de apoyo a actividades productivas y de fortalecimiento de capacidades.
Promover el manejo sustentable de los recursos naturales.	Desarrollar instrumentos y proyectos de aprovechamiento de recursos naturales con fines económicos en zonas de pobreza rural. Promover la recuperación de praderas andinas.
Desarrollar la gestión integrada de actividades económicas y sociales en el ámbito rural con enfoque territorial.	Reforzar el marco institucional facilitando la coordinación entre el MINAG, los otros sectores, los GR, los GL y otras entidades públicas y privadas, para articular la intervención pública en zonas de pobreza rural. Promover el desarrollo de proyectos articulados de equipamiento (mecanización), infraestructura hidráulica, agrícola, y participar en la priorización de proyectos de equipamiento e infraestructura vial, educativa, salud y saneamiento en zonas de pobreza rural y de fronteras.
Promover el desarrollo productivo y la articulación al mercado en zonas altoandinas y demás zonas vinculadas al agro, con igualdad de oportunidades y equidad de género.	Diseñar mecanismos de cofinanciamiento de perfiles o planes de negocios a organizaciones y a comunidades campesinas a través de fondos concursables. Promover y articular al mercado a los productores organizados en zonas de pobreza. Fortalecer capacidades para la organización y gestión de la producción agropecuaria, facilitar información y capacitación, con equidad de género.
Contribuir a la seguridad alimentaria y articulación al mercado, diversificando la incorporación de cultivos, crianzas y otras actividades productivas en las unidades de producción familiar de subsistencia.	Promover la producción y fomentar el consumo de los productos andinos, nativos y andinizados a través de proyectos productivos integrales. Contribuir al desarrollo de actividades económicas complementarias (ecoturismo, artesanías, comercio, etc.).
Contribuir a la mejora de la capacidad de gestión en materia de desarrollo rural en los gobiernos regionales y locales.	Desarrollar convenios, proyectos y programas para el fortalecimiento de las capacidades de gestión territorial del desarrollo rural en los gobiernos regionales y locales. Establecer mecanismos de sistematización y difusión de las experiencias positivas de gestión territorial de desarrollo rural.

Elaboración: Propuesta Ciudadana.
Fuente: PESM.

Es importante comentar que en este nuevo marco normativo del sector agricultura, nunca se mencionan los avances conceptuales contenidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada por Decreto Supremo 065-2004-PCM, y que implicó importantes esfuerzos nacionales por interpretar los problemas y carencias de los pobladores rurales y la necesidad de construir una visión participativa y colectiva en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los recursos naturales.

Esto llama la atención, más aún cuando muchos de los lineamientos de política resultan siendo bastante similares, tal como se muestra en el cuadro 8. Por ejemplo, si revisamos los lineamientos del PESM, verificamos que muchos de ellos están contenidos en la ENDR. Sin embargo, notamos también que algunos elementos de la ENDR no están contenidos en el PESM.

Los lineamientos de la ENDR que no están presentes en el PESM 2007-2011 son principalmente dos:

- **Promover la inclusión social.** Lo que significa incorporar grupos sociales secularmente excluidos

de las opciones del desarrollo a los procesos de planeación, acceso y disfrute de los recursos productivos que tienen asiento en los territorios rurales.

- **Impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural.** Lo que implica diseñar e implementar un sistema integral de prevención y mitigación de vulnerabilidades en la producción e infraestructura rural ante peligros asociados a fenómenos naturales extremos, asegurando asimismo la pronta rehabilitación de la infraestructura, así como la no reproducción de las vulnerabilidades en su reconstrucción.

Aunque parezca menos importante, el hecho de que exista una expresa declaración por la inclusión social implica un compromiso institucional de velar también por aquella pequeña agricultura que no logre articularse con una cadena productiva específica y con un mercado internacional específico. En todo caso, cuando existe solamente una declaración por consolidar un modelo agroexportador, que articula a pequeños productores unidos en ca-

Cuadro 8. COINCIDENCIAS EN LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ENTRE PESM Y ENDR

PESM 2007 – 2011	ENDR
Promover el manejo sustentable de los recursos naturales.	Promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural.
Desarrollar la gestión integrada de actividades económicas y sociales en el ámbito rural con enfoque territorial.	Proveer adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo de la producción rural.
	Proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo.
Promover el desarrollo productivo y la articulación al mercado en zonas altoandinas y demás zonas vinculadas al agro, con igualdad de oportunidades y equidad de género.	Promover las capacidades del poblador rural y el capital social en el campo.
	Promover el acceso a activos productivos para los grupos rurales.
Contribuir a la seguridad alimentaria y articulación al mercado diversificando la incorporación de cultivos, crianzas y otras actividades productivas en las unidades de producción familiar de subsistencia.	Impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible.
Contribuir a la mejora de la capacidad de gestión en materia de desarrollo rural en los gobiernos regionales y locales.	Auspiciar el cambio institucional que cree condiciones para el desarrollo rural.

Elaboración: Propuesta Ciudadana.

denas productivas específicas para mercados nacionales o externos específicos, los otros sectores quedan ignorados o invisibilizados. Es más o menos claro entonces que, para los pequeños productores con pocas potencialidades de vincularse al mercado, solo quedan las políticas de asistencia social tipo Juntos. Por tanto, quedarían en principio excluidos de la acción promotora del Estado mediante políticas de mejora de sus capacidades productivas, de sus ingresos y de su seguridad alimentaria, para lo cual sí existen propuestas.

Una práctica interesante validada, pero ignorada por el gobierno, es la de Sierra Productiva, que ha desarrollado un paquete de 18 tecnologías para mejorar las condiciones de vida de pequeños productores de la sierra a partir del aprovechamiento de sus potencialidades productivas. Una característica de esta práctica es la capacitación de campesino a campesino mediante los *yachachiq* (capacitadores).

2.3. La Estrategia Nacional Crecer Productivo

Al Plan Estratégico Sectorial de Agricultura (PESM) le siguió el Plan de Reforma de Progra-

mas Sociales (PRPS), aprobado por DS 029-2007-PCM. Este plan, que a su vez toma como base el Plan Nacional de la Superación de la Pobreza 2004-2006 (PNSP), desarrolla tres ejes de intervención: i) desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales, ii) **promoción de oportunidades y capacidades económicas**, y iii) establecimiento de una red de protección social.

Para articular y ordenar las diferentes intervenciones del Estado en su propósito de disminuir los índices de desnutrición crónica y pobreza extrema, en julio del 2007, mediante DS 055-2007-PCM, el gobierno crea la Estrategia Nacional Crecer (ENC), que adopta los ejes de intervención del PNSP. Ahora, cada eje que integra la ENC (los tres ejes mencionados) desarrolla una propuesta específica de intervención. Del segundo eje – promoción de oportunidades y capacidades económicas– nace la **Estrategia Nacional Crecer Productivo (ENCP)**, que además de recoger los aportes de la legislación vigente, también se alimenta de las experiencias exitosas de promoción y desarrollo económico implementadas en el país; y lo que es más importante, retoma los planteamientos de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, olvidada hasta entonces.

La ENCP tiene un objetivo general y seis específicos:

Objetivo general

Mejorar los ingresos y el empleo sostenible.

Objetivos específicos

- Fortalecer las capacidades laborales, productivas y de gestión empresarial de poblaciones rurales y urbano-marginales.
- Promover el acceso de la población objetivo a servicios de calidad para constituirse en emprendedores competitivos.
- Promover la inversión pública y privada en infraestructura económico-productiva para contribuir al desarrollo económico local con criterios de sostenibilidad.
- Fortalecer las capacidades ciudadanas y de gestión de gobiernos subnacionales y actores sociales para el desarrollo de la economía local.
- Acompañar los procesos mediante el seguimiento continuo y la evaluación de los resultados de efecto e impacto de las actividades contenidas en los programas y proyectos.
- Dar a conocer a la ciudadanía los resultados en el cumplimiento de los objetivos de la ENCP a nivel de los gobiernos subnacionales y nacional.

La ENCP no interviene en la programación de las cadenas de causalidad particulares que asume cada uno de los programas y proyectos existentes, sino que se concentra en el seguimiento y evaluación de los efectos generados por estos, gracias al cumplimiento de sus objetivos particulares. Esto hace que la estrategia adopte principios orientadores que deberán ser practicados por todos los nuevos programas y proyectos enfocados en la promoción de oportunidades y capacidades económicas en zonas de pobreza⁹. Estos principios son: i) desarrollo rural con enfoque territorial, ii) mercado y competitividad, iii) incremento del valor de los activos, iv) focalización de la inversión pública por demanda, y v) participación municipal y ciudadana.

Con el propósito de operacionalizar la ENCP, primero se decide focalizar la acción del Estado. Para ello se debe seleccionar los distritos y luego las personas al interior de ellos; este paso difiere según los ejes por intervenir: en los ejes 1 y 3, que buscan entregar bienes y servicios a la población en situación de pobreza residente en los territorios focalizados, la priorización de los distritos se hace sobre la base del índice de pobreza generado por el INEI, sin tener en cuenta su ubicación geográfica y luego, al interior de cada uno de ellos, se identifica individualmente a las familias más pobres que recibirán la ayuda.

En el caso del eje 2, promoción de oportunidades y capacidades económicas, la atención del Estado no puede focalizarse de la misma manera porque la priorización de los distritos basada en el índice de la pobreza distrital genera dos inconvenientes (CIAS-ST):

- Un alto ratio de costo-efectividad¹⁰ en la intervención del Estado cuando la cantidad de la población de un distrito aislado no rentabiliza la inversión pública.

- La baja rentabilidad de los oferentes privados de bienes y servicios, cuando se reduce el tamaño del mercado por la discontinuidad geográfica de los distritos atendidos.

Además, en el proceso de selección de las personas dentro de cada distrito existe otra diferencia que surge de la especificidad de la ENCP: la población usuaria se elige a partir de sus potencialidades y activos y no de sus carencias.

En este sentido, para la secretaría técnica del CIAS (ST-CIAS) resulta primordial reconocer la diferencia existente entre la naturaleza de los ejes 1 y 3 y la del eje 2 (ENCP). En el primer caso, la focalización territorial permite apoyar a las personas residentes en los territorios focalizados que son portadoras de las carencias y/o precariedades identificadas. **En el segundo caso, la focalización permite impulsar los procesos de reestructuración productiva orientados a favorecer el incremento del valor de los activos.**

Asimismo, al ser una estrategia compartida por múltiples programas y proyectos nacionales, que son a su vez implementados por diferentes organismos ejecutores, actuando incluso bajo formas diferentes (más de 30 instituciones en el ámbito rural y 15 en el ámbito urbano), la ENCP ha definido cuatro componentes que forman parte de su modelo de intervención articulada de los programas:

- Fortalecimiento de capacidades personales económico-productivas.
- Promoción de servicios públicos y privados en apoyo a los negocios y generación de empleo.
- Desarrollo de infraestructura.
- Fortalecimiento de la institucionalidad local pública y privada.

⁹ Los programas y proyectos en marcha se adecuarán paulatinamente.

¹⁰ El índice es alto allí donde se logra una menor cobertura de usuarios para un monto de inversión dado.

Estos componentes involucran a las actividades inductoras de los cambios en la realidad social. Asimismo, la coordinación entre las distintas entidades del gobierno lleva a plantear a la ENCP dos tipos de articulación: una horizontal y otra vertical. En el primer caso resalta la creación de los comités multisectoriales de programas y proyectos (uno por cada componente). A nivel nacional la articulación global convocará a los sectores y es una atribución de la ST-CIAS; a nivel regional la articulación estará a cargo del gobierno regional a través de la gerencia de desarrollo económico. En el segundo caso (articulación vertical) lo resaltante es la participación de la sociedad civil, aunque solo a nivel local. A nivel nacional y regional son responsables las instituciones mencionadas anteriormente.

Por otro lado, la estrategia es global y no ha sido formulada para que obligatoriamente un solo programa o proyecto implemente los cuatro componentes de manera simultánea sino, más bien, para generar sinergias a partir de la complementariedad de todos los programas y proyectos involucrados, los cuales han sido formulados con el fin de impulsar iniciativas productivas sin tener necesariamente que construir infraestructura o fortalecer municipalidades; sin embargo, debe haber otros programas dedicados a ejecutar estos componentes teniendo en cuenta el éxito de los negocios rurales. Además, la ENCP existe para orientar la formulación de nuevos programas y proyectos regionales que serán ejecutados por los gobiernos regionales en alianza con los gobiernos locales (Crecer Productivo).

2.4. Descentralización de funciones y competencias en materia agraria

Notamos que las políticas públicas implementadas (no necesariamente a favor de la pequeña agricultura) han estado tempranamente expuestas a la desconcentración y a la descentralización, pero tal como lo habíamos comentado anteriormente, estas competencias y funciones –sobre todo las compartidas– nunca estuvieron muy bien delimitadas y

han ocasionado varias colisiones de intereses entre los diversos niveles de gobierno.

En el arreglo óptimo, el gobierno nacional debe formular políticas y estrategias nacionales, elaborar y ejecutar programas, así como provisionar servicios de alcance nacional. El gobierno regional debe adecuar las políticas nacionales al ámbito regional, promover el medio rural regional y gestionar la infraestructura mayor de riego. Los gobiernos locales deben gestionar una plataforma de servicios agropecuarios, la infraestructura menor de riego y promover el medio rural dentro de su escala local. Sin embargo, como puede inferirse, sin delimitaciones claras estas funciones terminan compartiéndose, como de hecho ocurre. Es decir, existen funciones propias de los gobiernos regionales en materia agraria, pero que en la práctica se comparten (ver cuadro 9).

Vale comentar que la única función que escapa a la competencia del nivel local (es decir, que no realiza) es la gestión sostenible del recurso hídrico (artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales). Esta función es compartida por los gobiernos regionales y por el nacional.

2.5. Políticas públicas relacionadas con las comunidades y pueblos indígenas

En los últimos cinco años las comunidades y pueblos indígenas han sido impactadas por dos efectos importantes: i) el incremento incesante de las inversiones privadas para la explotación de minerales (principalmente oro y cobre) que presiona sobre sus recursos naturales, y ii) los decretos legislativos emitidos por el gobierno en el año 2008 con motivo de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Dichos decretos traducían la voluntad del gobierno de entregar los recursos de las comunidades campesinas y amazónicas a la gran inversión extranjera. Un claro ejemplo, producto de la aplicación de estas normas, fue la matanza que se dio en junio del 2009, denominada el "Baguazo".

Cuadro 9. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO QUE SE DAN EN LA PRÁCTICA EN EL SECTOR AGRICULTURA

Función específica según Ley Orgánica de Gobiernos Regionales		GN	GR	GL
Artículo 51°, a	Formular, aprobar, ejecutar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.	Compartida		
Artículo 51°, b	Administrar y supervisar la gestión de actividades y servicios agropecuarios, en armonía con la política y normas de los sectores correspondientes y las potencialidades regionales.	Compartida		
Artículo 51°, c	Participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la autoridad nacional de aguas.	Compartida		No
Artículo 51°, d	Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región.	Compartida		
Artículo 51°, e	Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.	Compartida		
Artículo 51°, f	Promover y ejecutar proyectos y obras de irrigación, mejoramiento de riego, manejo adecuado y conservación de los recursos hídricos y suelos.	Compartida		
Artículo 51°, g	Supervisar y administrar el servicio de información agraria en la región, la cual podrá contar con una red de información provincial y distrital, la que operará con el sistema nacional de información agraria.	Compartida		
Artículo 51°, h	Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y unidades productivas orientadas a la exportación.	Compartida		
Artículo 51°, i	Planificar, promover y concertar con el sector privado la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial.	Compartida		
Artículo 51°, j	Planear, supervisar y controlar, en coordinación con el gobierno nacional, la mejora de los servicios de comercialización agropecuaria, del desarrollo de cultivos y de crianza y ganadería.	Compartida		
Artículo 51°, k	Promover y prestar servicios de asistencia técnica en sanidad agropecuaria, de acuerdo a las políticas y programas establecidos por la autoridad nacional de sanidad agraria.	Compartida		
Artículo 51°, l	Fomentar sistemas de protección de biodiversidad y germoplasma.	Compartida		
Artículo 51°, m	Fomentar la investigación y transferencia de tecnología y extensión agropecuaria.	Compartida		
Artículo 51°, o	Promover políticas para generar una cultura de seguridad alimentaria.	Compartida		
Artículo 51°, p	Promover, asesorar y supervisar el desarrollo, conservación, manejo, mejoramiento y aprovechamiento de cultivos nativos, camélidos sudamericanos y otras especies de ganadería regional.	Compartida		
Artículo 51°, q	Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización de la política forestal nacional.	Compartida		

Elaboración: Propuesta Ciudadana.
Fuente: Oficio 1977-2008-AG-SEGMA.

Al mes de octubre del 2010, la Defensoría del Pueblo había registrado 250 conflictos (entre activos y

latentes), de los cuales el 48% corresponde a conflictos socioambientales; es decir, a aquellos cuya

naturaleza gira en torno al control, uso y/o acceso a los recursos naturales (agua y suelo) y el medio ambiente (Reporte N° 80)¹¹.

Para hacer frente a esta problemática, actualmente se encuentra en debate un proyecto legislativo denominado Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, que representa una adecuación del Convenio 169 de la OIT y del artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas y de los Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas; ambos lineamientos adoptados, en su momento, por el Estado peruano.

El objetivo de esta ley es crear un marco jurídico de protección y respeto hacia los pueblos indígenas y, de aplicarse, se establecería la realización de una consulta previa a la comunidad involucrada con anterioridad a la adopción de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarla directamente, independientemente del sector o del nivel de gobierno. Es decir, se intenta lograr un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas o el consentimiento de estos últimos.

2.6. Políticas públicas sobre la adaptación al cambio climático¹²

El cambio climático es un fenómeno que cada año afecta más a los pequeños agricultores. Dado que ha sido recientemente considerado (aunque no en su verdadera dimensión), los distintos niveles de gobierno se encuentran incorporando este tema dentro de su agenda de gobierno y planes de acción¹³.

Cabe resaltar a todas aquellas instituciones que se han interesado en este tema y han decidido tomar acciones al respecto.

Aunque no toma medidas explícitas en torno al cambio climático, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) introduce, a partir del 2007, el concepto de Análisis de Riesgo (AdR) para la formulación y evaluación de todos los proyectos de inversión pública de los diferentes sectores económicos, de tal forma que las autoridades identifiquen su vulnerabilidad social, de estructura física o de actividad económica con el fin de diseñar mecanismos de reducción del riesgo.

En mayo de 2008 se crea el Ministerio del Ambiente (MINAM), cuya tarea principal es elaborar las políticas del sector con el objetivo de mejorar la gestión ambiental y hacer frente al cambio climático. La política nacional respecto a este tema surge a partir del documento "La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)", que se encuentra en revisión y adaptación por el MINAM. Dada la existencia de esta estrategia, se esperaba que el gobierno nacional y los gobiernos regionales la incluyeran dentro de sus políticas, planes y proyectos; sin embargo, hasta la fecha, no se ha concretado dicha expectativa.

A partir del Presupuesto Público del 2009 se ha incorporado el concepto de ecoeficiencia como medida ambiental impulsada por el MINAM. En síntesis, si bien el tema se encuentra en la agenda de investigadores, políticos y organismos internacionales aún es muy poco lo que se ha avanzado hasta hoy en términos de políticas provenientes del ministerio del sector.

11 En dichos conflictos están presentes componentes políticos, económicos, sociales y culturales. La Defensoría define el **conflicto activo** como el conflicto social expresado por alguna de las partes o de terceros a través de reclamaciones públicas formales o informales; y el **conflicto latente** como el conflicto social oculto o aparentemente inactivo. En este se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o que, habiéndose manifestado, han dejado de hacerlo durante un tiempo determinado.

12 Esta sección constituye un resumen del numeral 4.2 del documento: "Cambio climático y Presupuesto Público en el Perú: Oxfam y Grupo Propuesta Ciudadana", mayo 2009.

13 La primera de estas regiones ha sufrido los efectos del Fenómeno de El Niño y del Fenómeno de La Niña. La segunda región fue impactada por lluvias intensas en enero-febrero del 2010.

Otra entidad llamada a interesarse en la adaptación al cambio climático es el MINAG, dado que el sector que representa es altamente vulnerable en este aspecto. Cada año miles de agricultores asumen pérdidas a causa de este fenómeno y el ministerio no ha dado muestras claras de trabajar para dar solución a dicho problema (o lo ha hecho de manera muy limitada). Entre los avances se encuentra la constitución del Grupo de Trabajo Técnico de Seguridad Alimentaria y Cambio Climático, encargado de proponer la visión sectorial del tema en los sistemas productivos agrarios del país y recomendar, sobre esta base, medidas que orienten procesos y acciones interinstitucionales, así como la articulación intersectorial para la adaptación al cambio climático.

La mayoría de gobiernos regionales aún no ha trabajado el tema explícitamente; sin embargo, conviene resaltar el trabajo de regiones como Cusco y Piura para enfrentar el fenómeno de manera radical. Dichos gobiernos regionales comenzaron por realizar una evaluación del impacto del cambio climático en cada ámbito. Los lineamientos de política resultantes fueron: i) propuestas útiles a nivel de gestión gubernamental y social para orientar, analizar, priorizar y adecuar proyectos específicos en el marco del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y/o en el marco de Cooperación Técnica Internacional, y ii) propuestas útiles a los niveles de gestión empresarial y familiar para tomar decisiones de adaptación en sus actividades económicas. Las entidades ejecutoras de dichas políticas son las gerencias de recursos naturales de cada región.

En resumen, todos los agentes vienen orientando sus agendas hacia la mitigación de los efectos del cambio climático; dichas iniciativas nacen como respuesta a los efectos que este tiene en su respectivo ámbito.

2.7 Instituciones públicas que intervienen en el desarrollo agrario y rural

En las siguientes líneas presentamos un recuento breve de las intervenciones relevantes que se desarrollan actualmente dentro de la estrategia de desa-

rollo rural. Entre los proyectos/programas asociados a la provisión de inversión en servicios básicos tenemos:

2.7.1. Pronasar - Agua para todos rural

El Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (Pronasar) está diseñado para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población rural del país, disminuyendo la incidencia de enfermedades diarreicas a través de la implementación y el mejoramiento de la calidad de los servicios de agua y saneamiento, la adopción de mejores prácticas de higiene por parte de la población, el fortalecimiento de las capacidades de municipios y otras organizaciones responsables de la administración, operación y mantenimiento de los servicios, para asegurar de esta manera su sostenibilidad.

El programa ha destinado US\$ 80 millones en un período de seis años para rehabilitar y ampliar más de un millar de sistemas de agua y saneamiento, y para construir 173 nuevos sistemas.

2.7.2. Electrificación rural

Creado en 2005, el Proyecto de Electrificación Rural es ejecutado por el gobierno del Perú, el Banco Mundial y el GEF. Tiene como objetivo el mejoramiento de la electrificación rural mediante la aplicación de fondos concursables – FONER, cuyo objetivo general es proveer de manera eficiente y sostenible el servicio de electricidad a la población rural del país. Este proyecto es ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), a través de la dirección de Electrificación Rural.

Entre sus objetivos específicos está la provisión de 160 mil nuevas conexiones al sistema, en viviendas actualmente sin servicio en zonas rurales, negocios e instalaciones públicas, tales como escuelas, postas médicas, etc., beneficiando aproximadamente a 800 mil personas, a través de la extensión de la red convencional y/o implementación de sistemas basados en fuentes de energía renovable.

2.7.3. Programa de Caminos Rurales

Creado en 1995, es ejecutado por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC), sobre todo en la red vial terciaria. Este programa realiza actividades asociadas fundamentalmente al incremento del capital físico público en el medio rural (obras de infraestructura vial), con el objetivo de aliviar la pobreza y generar igualdad de oportunidades de la población a través de un mayor acceso a servicios confiables de infraestructura vial rural (caminos transitables), permitiendo una mayor integración de los pueblos y ciudades rurales, el desarrollo de actividades productivas, el incremento de los activos productivos de los pobres y el acceso a mercados y servicios públicos.

2.7.4. Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural)

Agro Rural es una unidad ejecutora (011-1296) adscrita al viceministerio de Agricultura, que tiene por finalidad promover el desarrollo agrario rural a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales de menor grado de desarrollo económico.

Nace como consecuencia de la fusión y sinergia de diferentes OPD y programas del MINAG, tales como:

- Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs). Unidad Ejecutora 002, financiada con Recursos Ordinarios del Presupuesto Público.
- Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a Mercados Rurales (Prosaamer). Unidad Ejecutora 010, financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Unidad de Coordinación del Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass). Unidad Ejecutora 008. Contiene otros proyectos, financiados por organismos como el

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial (BM): Sierra Norte, Sierra Sur, Aliados y Corredor Puno-Cusco.

- Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos Provenientes de Aves Marinas (Proabonos). Unidad Ejecutora 004, financiada con Recursos Ordinarios del Presupuesto Público.

Funciones

- Formular e implementar políticas y estrategias para la gestión del desarrollo rural en zonas de pobreza.
- Desarrollar el capital humano de las personas en condición de pobreza. Podríamos asociarla a Pronamachcs.
- Mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales, a partir de asistencia técnica, capacitación y gestión de información. Podríamos asociarla a Prosaamer.
- Fortalecer capacidades de las familias y organizaciones de las comunidades, mediante capacitación, entrenamiento y comunicación. Podríamos asociarla a Marenass.
- Promover el establecimiento de alianzas estratégicas en todos los niveles, con la finalidad de optimizar recursos.

Si bien es cierto que algunas de estas funciones pueden asociarse con un programa especial, dichas funciones son desarrolladas por más de un programa.

PRONAMACHCS

El ya extinguido Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs) inició sus actividades en agosto de 1981, dentro del MINAG. Actualmente cuenta

con una importante experiencia acumulada, que le ha permitido generar y validar una propuesta técnica y una estrategia de intervención, que viene aplicando con éxito a lo largo de la sierra en la lucha contra la desertificación y la pobreza rural.

Funciones

- Proponer y concertar con las instituciones del Estado y de la sociedad civil la formulación e implementación de políticas y estrategias vinculadas al manejo de los recursos naturales, infraestructura rural, producción y transformación agropecuaria, y la gestión de cuencas para contribuir al desarrollo rural de la sierra en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental.
- Promover el fortalecimiento y consolidación de las cadenas productivas concertadas por el MINAG para rentabilizar las obras de acondicionamiento territorial y asegurar la sostenibilidad de las acciones promovidas por la institución, propiciando la intervención privada.
- Promover el desarrollo de capacidades técnicas, culturales, empresariales y de gestión en las familias, organizaciones locales y en otros actores sociales, como medio para alcanzar la gestión sostenida de las cuencas de la sierra.

Características de su intervención

- **Focalización espacial y social:** Prioriza las zonas altoandinas y las pequeñas cuencas hidrográficas (denominadas microcuencas), en cuyo espacio se seleccionan las comunidades campesinas, caseríos, anexos y otros que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza.
- **Participación social:** Es uno de los elementos más importantes de la estrategia de intervención. Se materializa a través de procesos de planificación participativa en las diferentes etapas del ciclo

de los proyectos: se elaboran diagnósticos participativos, se formulan y aprueban planes comunales anuales, se ejecutan obras y actividades, y se manejan y administran recursos financieros.

- **Participación activa y fortalecimiento de organizaciones campesinas beneficiarias:** A través de comités conservacionistas (en la ejecución de obras de conservación de suelos, apoyo a la producción agropecuaria y reforestación), comités de obras comunales (en la administración de recursos representados por semillas y otros insumos).

Esta participación privilegia la formación integral de varones y mujeres elegidos por sus propias organizaciones, para que desempeñen el rol de promotores campesinos y campesinas.

- **Integración y articulación:** Busca la integración y articulación entre las líneas de conservación de suelos, reforestación, infraestructura rural y apoyo a la producción y transformación agraria. El propósito es lograr mayores efectos e impactos en el manejo integral de los recursos naturales, como eje para el desarrollo integral y sostenible de las cuencas alto andinas.

PROSAAMER

Su objetivo principal es mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales, mediante el suministro de servicios tales como la información, la capacitación empresarial y la modernización de la gestión del sector público agrario.

Funciones

- Desarrollar información para el desarrollo rural.
- Promover servicios de asesoría empresarial.
- Fortalecer la gestión del sector público agrario.

Características de su intervención

- **Información para el desarrollo rural:** Consiste en la modernización del Sistema de Información Agraria mediante el mejoramiento de las estadísticas, procesamiento de datos y la amplia difusión de la información a través de diferentes medios. El mejoramiento incluye la creación de una red nacional para el acceso e intercambio electrónico de datos entre las instituciones y usuarios del sistema.
- **Servicios de asesoría empresarial:** Consiste en el financiamiento de la provisión de servicios de asesoría empresarial a grupos de productores rurales organizados, para la generación y consolidación de nuevos negocios en ocho regiones del país: Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna.

Para ello se contratará la prestación de dichos servicios con operadores especializados. Como resultado de la ejecución de este componente se crearán negocios rurales que promuevan nuevos productos (no tradicionales) y/o nuevos esquemas de comercialización, y se ayudará a establecer contratos comerciales o alianzas entre productores rurales organizados y compradores. Los negocios rurales incluyen actividades agropecuarias y no agropecuarias del sector rural (artesanía, ecoturismo, acuicultura y producción forestal, entre otros).

- **Fortalecimiento de la gestión del sector público agrario:** El objetivo es incrementar las capacidades de formulación, análisis, gestión, seguimiento y evaluación de políticas, programas, servicios y proyectos en las instituciones públicas del sector, a nivel central (MINAG, OPD y PE), regional (DRA, oficinas desconcentradas de OPD y PE) y local (agencias y sedes agrarias). Busca crear capacidades adecuadas para lograr un sector público agrario eficiente, que brinde servicios de calidad donde el sector privado no los provea.

MARENASS

Entidad encargada de ejecutar actividades, proyectos y/o programas de manejo de recursos naturales para promover el desarrollo de las familias campesinas, articulando sus negocios rurales a los mercados con el fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las zonas de pobreza crítica de la sierra del Perú.

Características de su intervención

El proyecto otorga incentivos económicos por cuatro años consecutivos, al cabo de los cuales se espera que las familias campesinas hayan logrado dar un salto tecnológico y por tanto iniciar la recuperación de sus recursos que les permita incrementar el valor de sus productos en el mercado, así como sus condiciones de negociación y de ingresos.

La estrategia general del proyecto se basa en la difusión, la transferencia y la interiorización, por parte de las comunidades, de tecnologías agropecuarias que permitan la recuperación y la conservación de los recursos naturales.

- La **estrategia productiva** es la capacitación de los campesinos en el uso de alternativas tecnológicas para la recuperación y conservación de los recursos naturales productivos, así como la difusión y extensión de dichas alternativas a través de concursos denominados "Pachamama Raymi", convocados, organizados y ejecutados por las autoridades comunales. Los concursos intercomunales son organizados por las autoridades de cada subzona o microcuenca.
- La **estrategia de acompañamiento** es la facilitación de fondos a las comunidades para su utilización, administración y control, bajo responsabilidad de las propias autoridades y asamblea comunal. El objeto de inversión es la contratación directa de servicios de asistencia técnica privada, producción y comercialización a cargo de organizaciones de mujeres para que generen

sus propios negocios rurales; así como la ejecución de actividades para la ampliación de frontera agrícola.

- La **estrategia de sostenibilidad** que al encontrarse sustentada en las dos anteriores se dirige a promover y lograr que los productores campesinos revaloren que los esfuerzos que realizan servirán para que la conservación y manejo adecuado de sus recursos naturales se conviertan en instrumento dinamizador de sus economías.

PROYECTO SIERRA NORTE

Es un proyecto de fortalecimiento de activos, mercados y políticas de desarrollo rural en la sierra norte (Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Lambayeque) que está en su fase de inicio. Tiene como objetivo mejorar la capacidad de los productores para valorar sus activos y aprovechar las oportunidades de generación de ingresos en la sierra norte del Perú. Sus componentes son: i) manejo comunal de recursos naturales y valorización de los activos físicos, y b) desarrollo de iniciativas empresariales y fortalecimiento de los activos financieros.

PROYECTO SIERRA SUR

El Contrato de Préstamo N° 602-PE, suscrito entre la República del Perú y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) el primero de octubre del 2004, establece la ejecución del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur, nominando al Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (Foncodes) como el organismo responsable del proyecto, que lo supervisa y lo implementa de manera descentralizada a través de la UEP, que funciona bajo la modalidad de Núcleo Ejecutor Central del Foncodes-NEC. Se encuentra en su fase final.

PROYECTO ALIADOS

El Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra Aliados tiene como objetivo mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas en el área de intervención del programa. Sus componentes son:

- **Promoción de negocios rurales:** Propone generar y consolidar nuevos negocios rurales, impulsando las alianzas estratégicas entre los productores y los compradores que demandan bienes y servicios; generando oportunidades económicas en la sierra rural de seis departamentos del país.

En la actualidad se promueve un Fondo Concursable: Negocios Rurales 2010-I por S/. 8,06 millones. Está dirigido a las asociaciones de productores y empresas comunales (grupos organizados de productores) de 149 distritos de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco. Con dichos recursos, se estima cofinanciar 150 negocios rurales, que beneficiarán aproximadamente a 4.500 familias rurales pobres.

- **Apoyo al desarrollo comunal:** Estima cofinanciar 133 proyectos de desarrollo comunal para la diversificación productiva y manejo de recursos naturales, que beneficiarán aproximadamente a 5.985 familias rurales pobres.

En la actualidad se promueve un Fondo Concursable: Proyectos de desarrollo comunal 2010-I por S/. 5,2 millones, para las comunidades campesinas de 104 distritos de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco. Es importante destacar que este concurso se suma a otros tres desarrollados desde el año 2008 por Aliados, teniendo como resultado a la fecha más de 600 proyectos de desarrollo comunal y de negocios rurales en ejecución, en 150 distritos de los seis departamentos, con un monto de inversión total aprobado de aproximadamente S/. 25 millones.

CORREDOR PUNO-CUSCO

El Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco se formula y ejecuta por la asociación del FIDA y de Foncodes. El eje dinamizador del proyecto es la demanda de recursos complementarios de campesinos y microempresarios de las localidades del corredor para alcanzar mayores niveles de eficiencia en sus actividades productivas, comerciales y/o de servicios.

El ámbito de ejecución se ubica en la zona sur de los Andes peruanos, un espacio geográfico continuo que se extiende desde las zonas altiplánicas de Puno (4.500 msnm), hasta la selva de La Convención en Cusco (1.000 msnm).

El costo total del proyecto fue estimado en US\$ 30,9 millones, financiados de la siguiente manera: FIDA (US\$ 18,9 millones), contrapartida del gobierno peruano (US\$ 4,9 millones) y aporte de los beneficiarios (US\$ 7,0 millones). Se ejecutó a lo largo de 167 distritos en los que existe una creciente integración económica rural/urbana.

Los objetivos específicos fueron: i) contribuir al fortalecimiento de los mercados de bienes y servicios no financieros, sustentados en el ejercicio de la ciudadanía y en el protagonismo de los actores locales, y ii) contribuir al fortalecimiento del mercado de servicios financieros rurales. Para alcanzar estos objetivos el proyecto incluyó tres componentes: i) incentivos para el fortalecimiento de los mercados rurales: mercados de servicios de asistencia técnica, inversiones facilitadoras de negocios, acceso a oportunidades de mercado; y ii) servicios financieros rurales (vinculación de familias rurales al sistema financiero).

PROABONOS

Tiene por finalidad conservar la biodiversidad marina costera, recolectar y comercializar el guano de las islas a nivel nacional. Ejerce administración y

dominio en 22 islas y en nueve puntas del litoral, en una extensión territorial de 2.874 hectáreas.

Promueve el uso y acceso del guano a los pequeños agricultores, comunidades campesinas y nativas, con el fin de mejorar la productividad de sus cultivos como mecanismo de superación de la pobreza.

2.7.5. Sierra Exportadora

Su objetivo es la lucha contra la pobreza mediante la generación de empleo productivo en la sierra, a través del desarrollo de actividades económicas en condiciones de competitividad, facilitando el acceso al mercado de los productores de la zona andina.

Para ello busca articular y potenciar el esfuerzo público con actores privados, mediante alianzas estratégicas que permitan el fortalecimiento de organizaciones, la introducción de nuevas tecnologías, la capacitación productiva y el acceso a nuevos mercados. Desarrolla sus actividades en toda la sierra del país mediante 15 sedes regionales. Este proyecto está adscrito a la PCM.

Desde la revisión que hemos hecho de su cadena funcional programática, Sierra Exportadora es uno de los pocos programas que muestran una estructura lógica de intervención, a diferencia de otras intervenciones, en las que no existe ninguna estructura lógica entre meta - componentes - programa - subprograma.

3. PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Las políticas públicas, planes, programas, proyectos o actividades definidas por los organismos del Estado en sus diferentes niveles de gobierno encuentran concreción primero si están costeados y segundo si cuentan con una partida presupuestal aprobada.

Esta parte del documento busca calcular y analizar el presupuesto público destinado a la pequeña agricultura. En vista de que el sistema presupuestario nacional no brinda este dato es necesario definir una metodología de cálculo, para lo cual ensayamos dos alternativas de medición presupuestal: i) considerando la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR) y el Plan Estratégico Sectorial Multianual del MINAG, y ii) con la función agraria ajustada.

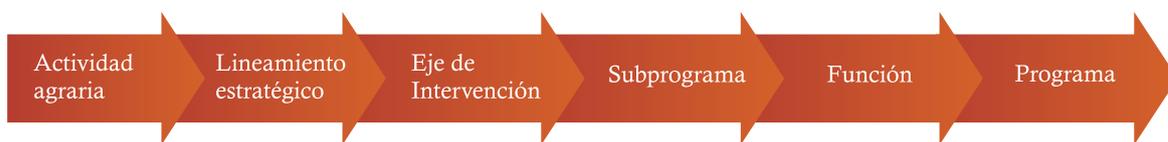
La primera alternativa toma en cuenta los lineamientos estratégicos y ejes de intervención definidos para las actividades agrarias en los documentos mencionados¹⁴. La conexión entre los ejes de intervención y el sistema presupuestario nacional se visualiza en el siguiente esquema.

Es decir, en esta metodología el operador presupuestal es el subprograma, el cual detalla los programas de cada una de las funciones del clasificador funcional del sector público¹⁵. A nivel de los subprogramas se procede a identificar las actividades y proyectos destinados a financiar la promoción del desarrollo agrario.

Una vez identificados los subprogramas, se procede a hacerlo con los distritos rurales en los que viven los pequeños agricultores, utilizando para ello dos criterios: población rural y PEA rural ocupada en actividades agropecuarias¹⁶.

Con ambas informaciones se elabora una base de datos, la cual contiene información presupuestal de los distritos seleccionados. Es decir, la metodología consiste en calcular el presupuesto para los distritos seleccionados tomando los subprogramas identificados.

El presupuesto para actividades agrarias se obtiene a partir de 64 subprogramas identificados, agrupa-



14 Estos documentos también consideran ejes de intervención para actividades no agrarias e infraestructura de servicios básicos, con los cuales se estima el presupuesto para promover el desarrollo rural.

15 Una explicación detallada del sistema presupuestario nacional se encuentra en el portal *web* del MEF.

16 La identificación se hizo en una muestra de 556 municipalidades de siete regiones del país (Piura, Cajamarca, Áncash, La Libertad, Huancavelica, Cusco y Puno). Dicho grupo tiene una población rural promedio de 87% y una PEA rural ocupada en actividades agropecuarias de 69%.

dos en 14 programas y cinco funciones¹⁷. Los 64 subprogramas identificados con el fin de determinar el presupuesto para actividades agrarias incluyen otras funciones (aparte de la agraria), debido a que hay varios que no pertenecen a la función agraria pero que están vinculados con el tema agrario; tal es el caso de programas relacionados a la conservación de suelos o a la reforestación, pertenecientes a la función de medio ambiente.

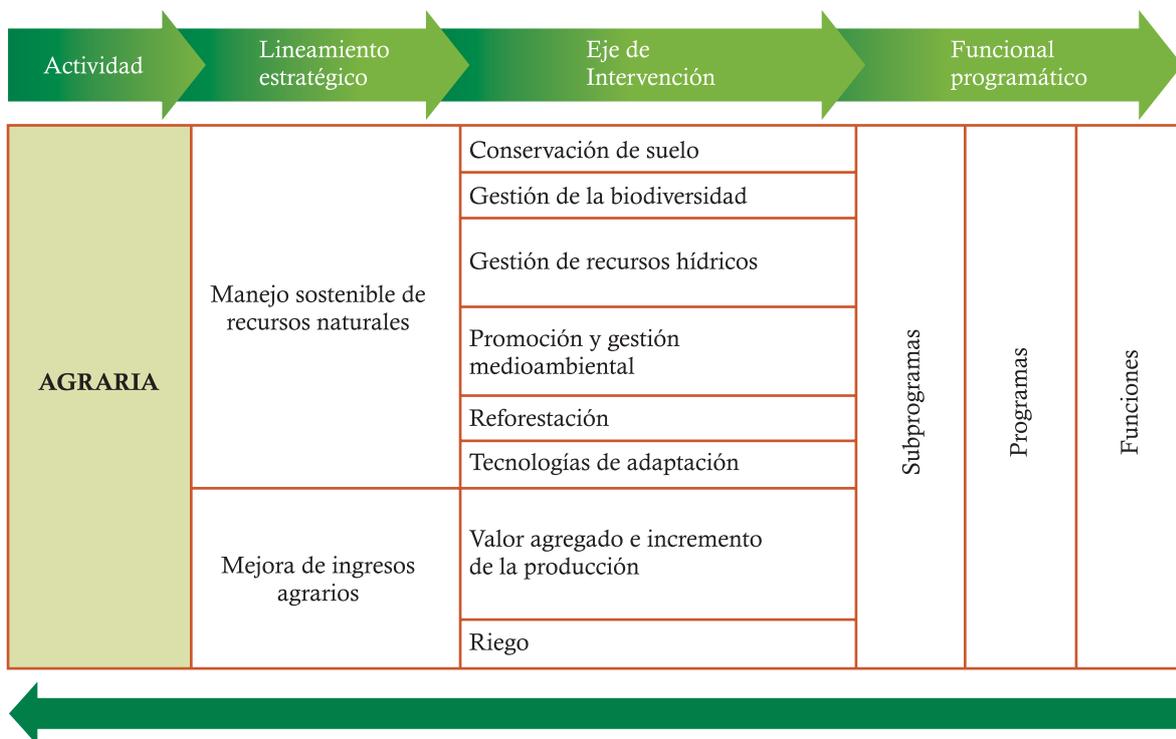
Esta metodología funciona bien para calcular el presupuesto de actividades agrarias vinculadas a la pequeña agricultura en las municipalidades distritales. Sin embargo, presenta dificultades cuando se trata de realizar el mismo cálculo con el presupuesto de los gobiernos regionales y del gobierno nacional. La razón es que la información pública disponible en el portal de transparencia económica del MEF no per-

mite acceder, por ejemplo, a los datos del gasto del Gobierno Regional de Cusco ni del MINAG en los distritos seleccionados en este departamento¹⁸.

Cabe señalar que el agregado presupuestal obtenido para un determinado departamento presenta un problema de asignación de gastos operativos, en especial los manejados por el MINAG, que son cargados al departamento de Lima porque la sede ministerial se ubica allí, cuando en realidad dichos gastos se aplican para actividades en los departamentos del país.

La segunda alternativa consiste en calcular el presupuesto para la pequeña agricultura tomando directamente los datos de la función agraria, el cual es ajustado descontando el presupuesto público de los grandes proyectos de riego en costa, como Ma-

Gráfico 1. ARTICULACIÓN PRESUPUESTAL ENTRE EJES DE INTERVENCIÓN Y SUBPROGRAMAS



17 Las cinco funciones son: agropecuaria, medio ambiente, saneamiento, pesca e industria, mientras que los 14 programas son: agrario, medio ambiente, gestión de riesgos y emergencias, gestión, planeamiento gubernamental, ciencia y tecnología, educación técnica productiva, eficiencia de mercados, pecuario, industria, pesca, acuicultura, transferencias e intermediación financiera, y riego.

18 Este cálculo es factible accediendo a la base de datos del presupuesto y del gasto que incluya el ubigeo de las metas presupuestales, pero el procesamiento de los datos es laborioso.

jes, Olmos, Chincas, Chavimochic, entre otros. También se ensayó excluir algunos departamentos con bajos índices de ruralidad, pero como su efecto en el cálculo no era significativo optamos por no hacer este ajuste.

Hay dos consideraciones que abonan a favor de esta metodología: i) según el censo agrario de 1994, los pequeños productores (unidades agrarias menores o iguales a diez hectáreas) y las comunidades campesinas y nativas concentran en conjunto un poco más del 94% de la superficie agropecuaria del país¹⁹, y ii) el presupuesto para la pequeña agricultura (o actividades agrarias) estimado con la metodología anterior es superior solo en 16% al obtenido con la metodología de la función agraria ajustada, cifra que se reduce a 13% si consideramos solo el presupuesto para inversiones. Es decir, de cada S/. 100 del presupuesto de inversión para la pequeña agricultura, S/. 87 son captados por la función agraria ajustada.

En suma, consideramos que la segunda alternativa ofrece una buena aproximación al presupuesto para la pequeña agricultura, con la ventaja de que su cálculo es relativamente sencillo, además de ajustarse a la estructura funcional programática del presupuesto público, en especial a la agregación de las acciones que realiza el Estado en materia agraria.

Por consiguiente, en el trabajo de monitoreo de las inversiones para la pequeña agricultura en el país utilizaremos la segunda alternativa.

3.1 Análisis del presupuesto público agrario

En esta sección se presenta un análisis de la información del presupuesto público para la pequeña agricultura (función agraria ajustada) de los últimos cinco años, cuya fuente principal es la consulta amigable del MEF.

El presupuesto público para la pequeña agricultura es analizado a través de tres entradas. La primera presenta la composición del presupuesto según tipo de gasto y fuente de financiamiento; una segunda muestra el presupuesto por programas (riego, promoción y desarrollo rural, gestión, etc.); finalmente, la tercera describe la composición del presupuesto según niveles de gobierno y por departamentos (mirada territorial). Asimismo se presentan indicadores sobre la ejecución del presupuesto en los diferentes niveles de gobierno. Una atención particular será dedicada al análisis de las inversiones para la pequeña agricultura²⁰.

3.1.1 Tendencia del presupuesto público agrario

El presupuesto público que aprueba el Congreso de la República cada año genera el llamado Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), que luego de las modificaciones da lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM). Conforme avanza el año fiscal, dadas las modificaciones que se producen, el PIM resulta siendo el que refleja mejor el presupuesto disponible y su estructura; no obstante el PIA, al ser aprobado por ley, expresa la decisión política del Poder Ejecutivo, ya que el proyecto de presupuesto que se discute en el Congreso generalmente no tiene mayores modificaciones.

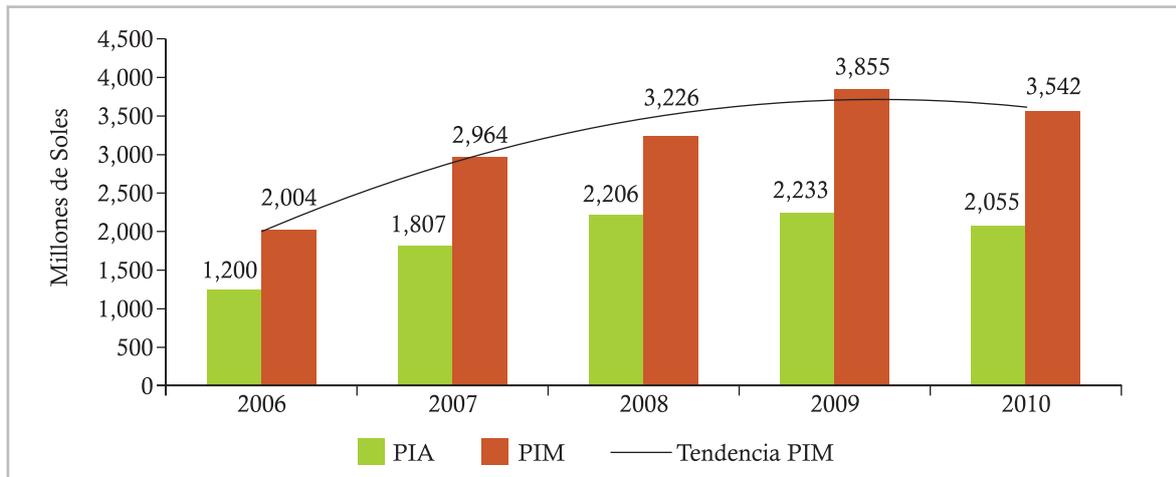
El PIA para la pequeña agricultura se multiplicó por 1,6 en el período 2006-2010, creciendo a una tasa promedio de 20% anual en dicho lapso. En el 2010 este presupuesto sufrió una caída de 5% (ver gráfico 2).

Una de las características del presupuesto público agrario en el período de análisis han sido las diferencias crecientes entre el PIA y el PIM, especialmente en los gastos de capital, lo cual se ha convertido en un problema para la gestión, sobre todo de los gobiernos subnacionales.

19 Aproximado, en función de la forma de tenencia de la tierra: comunidades campesinas, nativas y personas naturales.

20 Para referirnos al presupuesto para la pequeña agricultura, utilizaremos también el término de presupuesto agrario. Para fines del análisis presupuestal ambos términos son sinónimos.

Gráfico 2. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA PEQUEÑA AGRICULTURA, 2006-2010 (En millones de nuevos soles constantes de 2009)

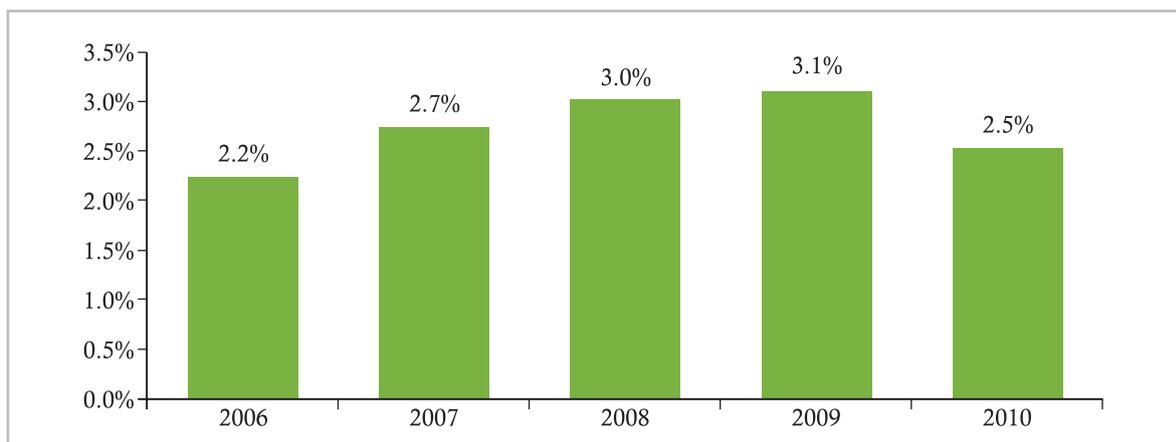


Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

De otro lado, la tendencia del presupuesto público total para la pequeña agricultura (los tres niveles de gobierno) en relación al presupuesto público total del país muestra un aumento en la participación relativa, entre 2006 y 2009, de 2,2% a 3,1%, para

luego disminuir en el año 2010 a 2,5%. Esta disminución del peso relativo del presupuesto de la pequeña agricultura está asociada al recorte que sufrió el presupuesto de los gobiernos subnacionales, especialmente el de las municipalidades (ver gráfico 3).

Gráfico 3. PRESUPUESTO PÚBLICO PARA PEQUEÑA AGRICULTURA CON RESPECTO AL PRESUPUESTO NACIONAL (Según PIA y en porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

3.1.2 Características del presupuesto para pequeña agricultura

Presupuesto por tipo de gasto

El presupuesto agrario está compuesto principalmente por gastos de capital (82%), y en menor medida por gastos corrientes que en promedio representan el 18% del total²¹. El gasto de capital se multiplicó por 2,1 en el período 2006-2010 (de S/. 1.377 millones a S/. 2.880 millones), mientras que el gasto corriente lo hizo por 1,7 (de S/. 430 millones a S/. 711 millones).

Un primer aspecto destacable es que los incrementos presupuestales (PIM-PIA) tienden a favorecer el gasto en inversión sobre el gasto corriente²², lo que sucede en todo el período de análisis. La razón es que las modificaciones se dan principalmente en el presupuesto financiado con los recursos del canon y las regalías mineras que por ley deben costear principalmente proyectos de inversión.

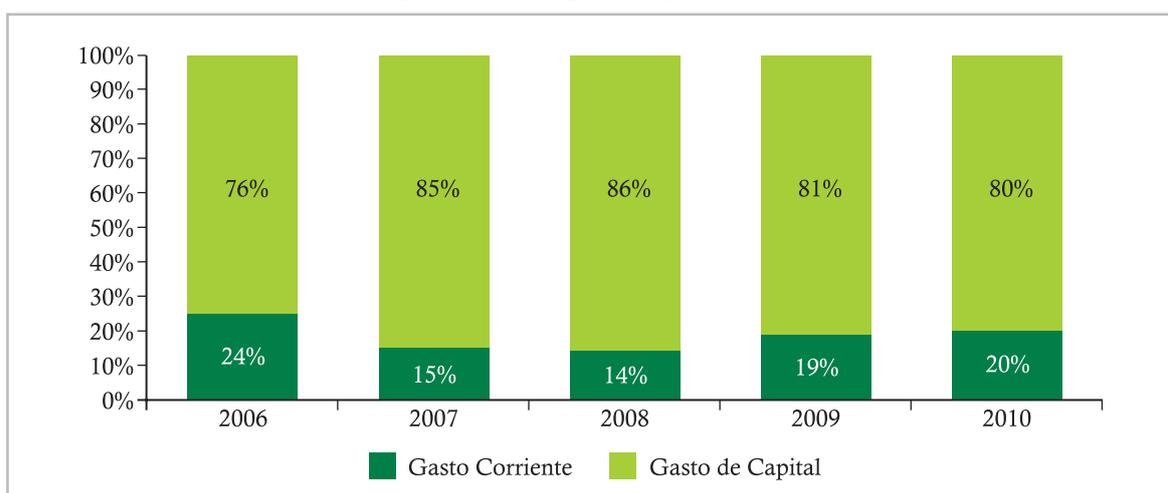
La composición del **gasto corriente** se ha visto modificada en los últimos dos años (tanto para el PIA como para el PIM). Una de las causas es el monto creciente de los rubros: "otros gastos corrientes del gobierno" y de la adquisición de "bienes y servicios", por la creación de Agro Rural y el Programa de Compensación para la Competitividad (PCC) que gestiona el gobierno nacional. El peso relativo del gasto corriente entre 2008 y 2010 ha aumentado en seis puntos porcentuales, tal como muestra el gráfico 4.

Como contraparte de lo anterior, el peso relativo del **gasto de capital** alcanzó su punto máximo en el año 2008 (con 86%), para luego disminuir hasta 80% en el 2010.

Presupuesto por fuente de financiamiento

Las fuentes de financiamiento del presupuesto público agrario son cinco, según orden de importancia en el 2010:

Gráfico 4. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y DEL GASTO DE CAPITAL EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA PEQUEÑA AGRICULTURA (Según PIM y en porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

21 Este porcentaje se calcula utilizando el PIM para el período 2006-2010.

22 Las inversiones, en promedio, representan el 95% del gasto de capital en todo el período de evaluación.

- Recursos determinados (51%).
- Recursos ordinarios (34%).
- Recursos directamente recaudados (8%).
- Recursos por operaciones oficiales de crédito (5%).
- Donaciones y transferencias (2%).

Hasta el 2007, los recursos ordinarios eran los más importantes y representaban aproximadamente el 41% del total; sin embargo, esto cambia a partir del 2008, cuando se evidencia el aumento de los recursos determinados en el presupuesto total (se multiplicaron por 1,5 respecto al año anterior)²³, producto del incremento del canon.

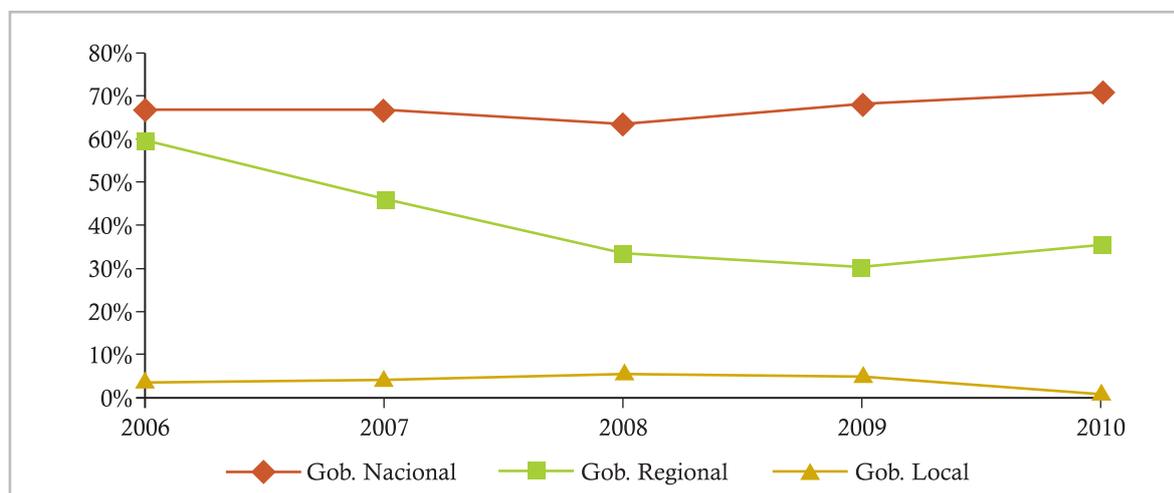
No obstante, los recursos ordinarios siguen siendo la principal fuente del gobierno nacional (en alrede-

dor del 70%) y en menor medida de los gobiernos regionales. En cambio, en los gobiernos locales, los recursos determinados tienen una importancia gravitante, pues aportan por encima del 80% al presupuesto para pequeña agricultura. En los gobiernos regionales esta fuente aporta en promedio el 42% del presupuesto agrario, pero su importancia ha ido creciendo del 2007 en adelante (ver gráficos 5 y 6).

Presupuesto agrario por niveles de gobierno

La participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto público agrario entre el 2006 y el 2010 muestra una tendencia creciente, tal como lo evidencia el gráfico 7. En este período ha sido el presupuesto agrario de los gobiernos locales el que ha ganado mayor terreno, pues se ha multiplicado por 3,6 veces. El presupuesto agrario de los gobiernos regionales también aumentó en 2,3 veces, mientras que el presupuesto del gobierno nacional se multiplicó por 1,2.

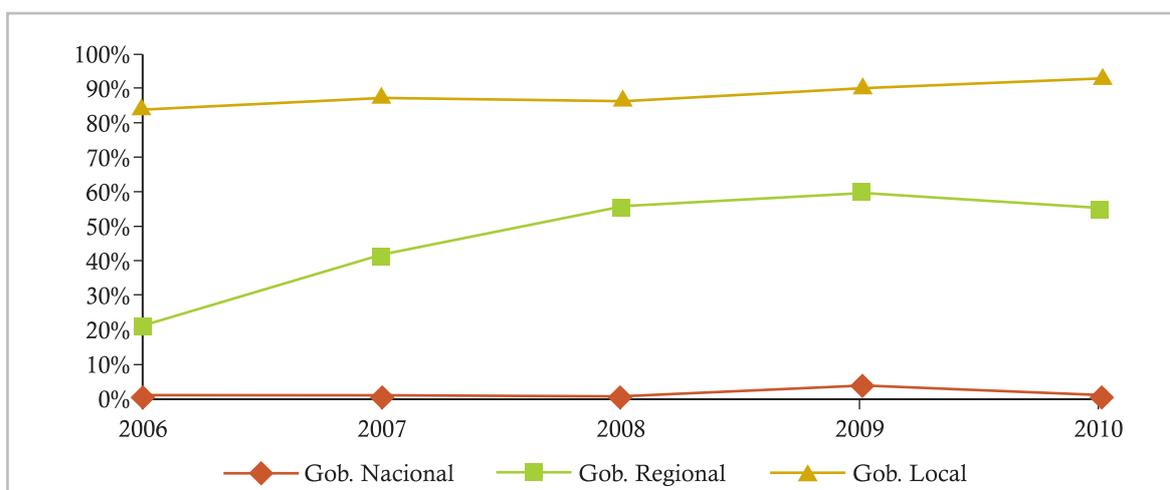
Gráfico 5. PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS ORDINARIOS EN EL PRESUPUESTO AGRARIO POR NIVELES DE GOBIERNO (Según PIM y en porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

23 Un rubro importante dentro de los recursos determinados es el canon (especialmente minero, gasífero y petrolero), proveniente principalmente de los tributos de las empresas extractivas.

Gráfico 6. PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS DETERMINADOS EN EL PRESUPUESTO AGRARIO POR NIVELES DE GOBIERNO (Según PIM y en porcentajes)



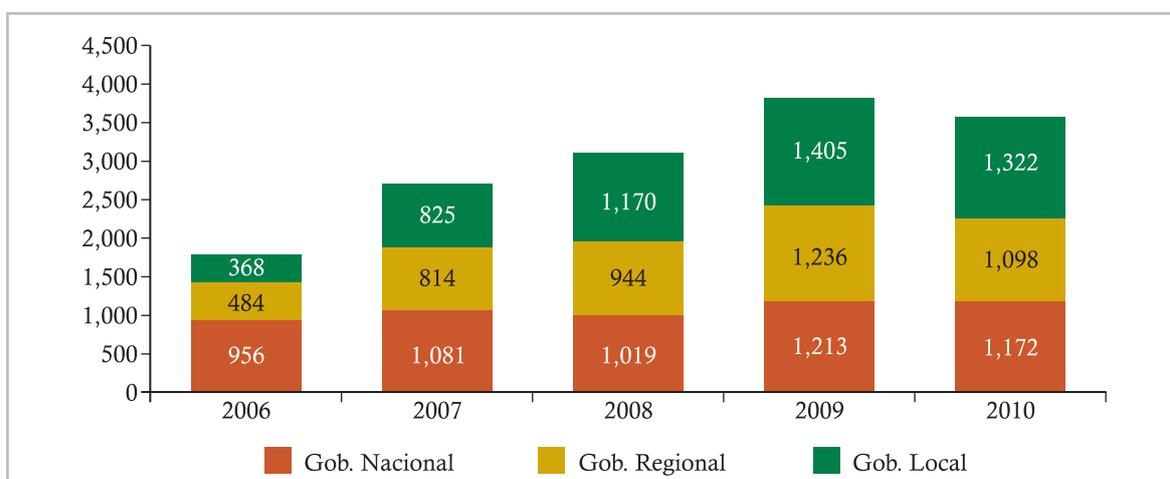
Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Un elemento que explica el incremento de los recursos del gobierno nacional para el período 2009-2010 fue la puesta en marcha del PCC, ya que Agro Rural (nueva unidad ejecutora del MINAG) tuvo un presupuesto similar al monto de los programas y proyectos que absorbió.

¿Cómo se distribuye el presupuesto agrario para gastos de capital por nivel de gobierno? A diferen-

cia de lo que pasaba con el presupuesto general agrario, donde se evidenciaba mayor participación del gobierno nacional respecto de los gobiernos subnacionales, en el caso del presupuesto para gasto de capital (inversiones) se da todo lo contrario, y son más bien los gobiernos subnacionales quienes han ido ganando cada vez mayor participación en el presupuesto agrario, llegando a concentrar en el 2010 cerca del 80% de este (ver gráfico 8).

Gráfico 7. PRESUPUESTO AGRARIO TOTAL (PIM) POR NIVELES DE GOBIERNO: 2006-2010 (En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

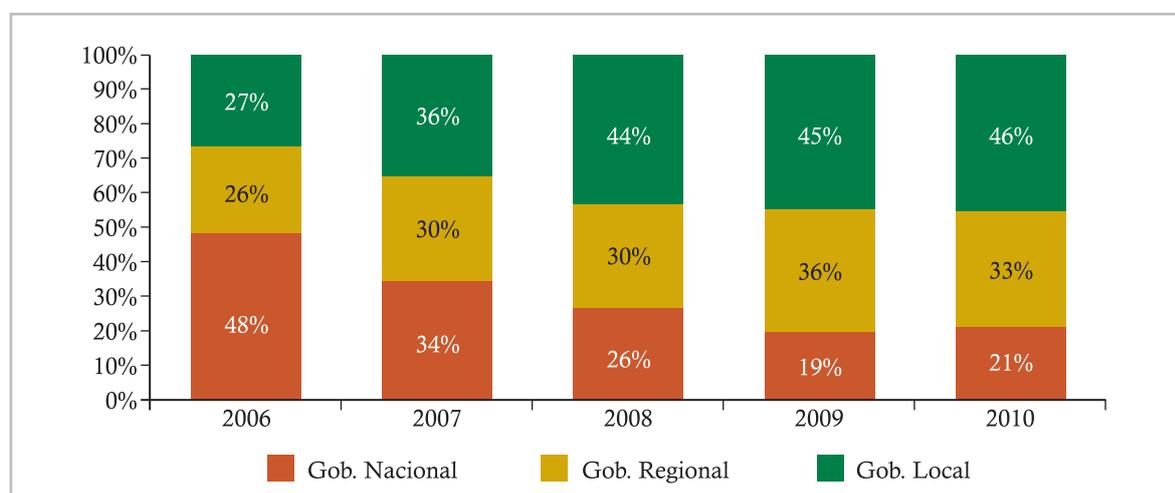
Esta tendencia de descentralización del presupuesto para inversiones se explica por los mayores ingresos recaudados por la explotación de minerales e hidrocarburos (recursos mineros, gasíferos y petroleros) que se transfieren a los gobiernos subnacionales bajo la modalidad de canon. Aquí cabe mencionar que las municipalidades de los departamentos productores de minerales o hidrocarburos reciben el 75% de las transferencias de canon, el restante 25% va hacia los gobiernos regionales y las universidades públicas²⁴.

Entre el 2006 y 2010 la participación de las municipalidades en el presupuesto nacional agrario de inversiones (PIM) aumentó, pasando de 27% a 46% (de S/. 368,4 millones a S/. 1.321,7 millones). La participación de los gobiernos regionales también creció (de S/. 351,5 millones a S/. 962,2 millones), pero en menor proporción. En cambio el presupuesto del gobierno nacional bajó de 48% en 2006 a 21% en 2010.

En suma, en el período 2006-2010, la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto para la pequeña agricultura aumentó de manera sustancial, tomando los datos del PIM. En cambio, si tomamos los datos del PIA para el año 2010, el gobierno nacional mantiene una participación igual a la que tenía en el 2006 con el 51% del total. Consideramos que las cifras del PIM reflejan de mejor manera los recursos realmente disponibles por los tres niveles de gobierno.

Otra característica importante del presupuesto agrario de los gobiernos locales es que estos tienen muy pocos recursos para gasto corriente, en comparación con los disponibles para inversiones. Esta realidad se traduce en las dificultades que tienen para gestionar las inversiones y para la prestación de servicios relacionados con la promoción del desarrollo económico en general, y en particular de actividades relacionadas a la pequeña agricultura, como la promoción agraria, transferencia de tecnología, conservación de suelos, entre otras.

Gráfico 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL (PIM) PARA PEQUEÑA AGRICULTURA POR NIVELES DE GOBIERNO: 2006-2010 (En porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

24 Los gobiernos locales pertenecientes a una región donde se extrae algún recurso extractivo reciben el 75% del canon minero (constituido por el 50% del impuesto a la renta de tercera categoría), 80% de regalías, 60% del FOCAM (fondo del proyecto gasífero de Camisea), entre el 40 y 100% de canon y sobrecanon petrolero (dependiendo de la región). Cada uno de estos recursos tiene su propia norma de distribución (para mayor detalle, ver Reporte 12 de Vigilancia a las Industrias Extractivas, Grupo Propuesta Ciudadana).

3.2 Análisis del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura

3.2.1 Composición del presupuesto de inversiones

Presupuesto de inversiones por niveles de gobierno

El presupuesto total de inversión para pequeña agricultura (PIM) en el Perú pasó de S/. 1.227 millones en 2006 a S/. 2.860 millones en el 2010, lo que significa un incremento del 133%. ¿Cómo se distribuye este presupuesto entre los tres niveles de gobierno? Los datos para responder a esta interrogante están en el gráfico 9.

Dado que el presupuesto del rubro inversión en agricultura representa casi el 100% de los gastos de capital, su distribución entre los niveles de gobierno es muy parecida a la descrita en el ítem anterior. Es decir, la participación de los gobiernos locales tiende a aumentar, pasando de 30% a 46%; mientras que la participación del gobierno nacional disminuye, pasando de 42% a 20% en el período 2006-2010.

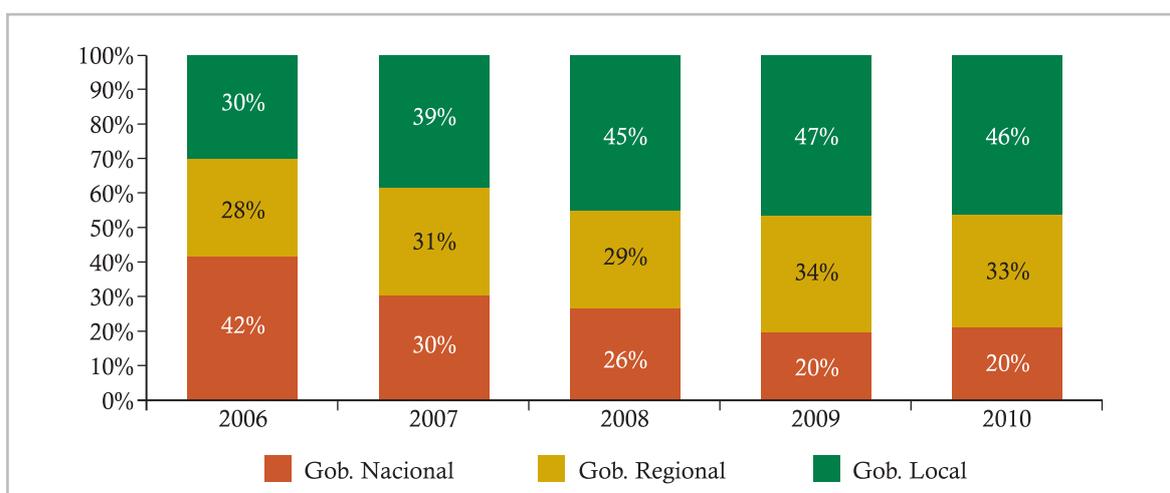
La razón principal de esta tendencia está asociada al incremento de los recursos determinados, especialmente del canon que beneficia sobre todo a los gobiernos locales de los departamentos productores de minerales o hidrocarburos.

Distribución del presupuesto de inversiones agrario por programas

El destino de las inversiones agrarias varía significativamente según cada nivel de gobierno y de acuerdo a sus funciones y competencias. A grandes rasgos se puede ver que si bien el gobierno nacional prioriza las acciones relacionadas con la planificación y promoción agraria (programa agrario), en los gobiernos locales y regionales la prioridad se orienta a mejorar el acceso y la eficiencia del uso de los recursos hídricos en la actividad agraria; es decir, el riego.

Los resultados que se presentan en el gráfico 10 deben ser tomados con cautela, en especial para el caso de los gobiernos locales (2006), ya que estos no habrían registrado obras de riego en el subprograma correspondiente a irrigación (lo que sí hicie-

Gráfico 9. PARTICIPACIÓN DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL PRESUPUESTO TOTAL DE INVERSIÓN AGRARIO (Según PIM y en porcentajes)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

ron el regional y el nacional), sino en otro subprograma que ahora pertenece al programa agrario²⁵.

Dicho esto, al observar el programa agrario en el 2006 para los **gobiernos locales** se ve que este concentra el 100% del presupuesto, lo que no quiere decir que no se hayan realizado proyectos o actividades relacionadas con el riego, sino que muchos de ellos se han registrado en el subprograma de promoción agraria. En el 2010 se priorizan tres programas: el riego (69 %), el agrario (15%) y el pecuario (10 %).

Cabe destacar que en la actualidad hay algunos proyectos agrarios registrados en la función de turismo, lo que evidencia que hay fallas de registro y por lo tanto de presentación en los datos en el SIAF, especialmente en los gobiernos locales.

El destino de la inversión agraria en el **gobierno nacional** ha variado en el período en análisis. En el 2006 la inversión se orientaba a los programas: eficiencia de mercados, promoción y organización (32%), riego (24%), agrario (más del 20%) y medio ambiente (21%). Para el 2010, los programas más importantes son riego (50%) y agrario (28%).

En los **gobiernos regionales** no se evidencian mayores cambios en la orientación de las inversiones. En el 2006 se priorizaba el riego (79%) y el programa agrario (8%); en el 2010 las prioridades siguen siendo las mismas: riego (89%) y en segundo lugar el programa agrario (8%). No obstante, sí hay cambios en las partidas menores donde aparece, por ejemplo, un programa importante como es ciencia y tecnología (1%) y prácticamente desaparecen programas como medio ambiente y gestión de riesgos y emergencias (que por los montos tan bajos no aparecen en el gráfico).

En suma, lo primero que se puede concluir respecto a la orientación de las inversiones por programas es que la correspondiente a la pequeña agricultura en el Perú, entre el 2006-2010, se empleó principalmente a mejorar el acceso y la eficiencia del uso de los recursos hídricos en la actividad agraria (programa riego) y en actividades relacionadas con la planificación y promoción agraria (programa agrario).

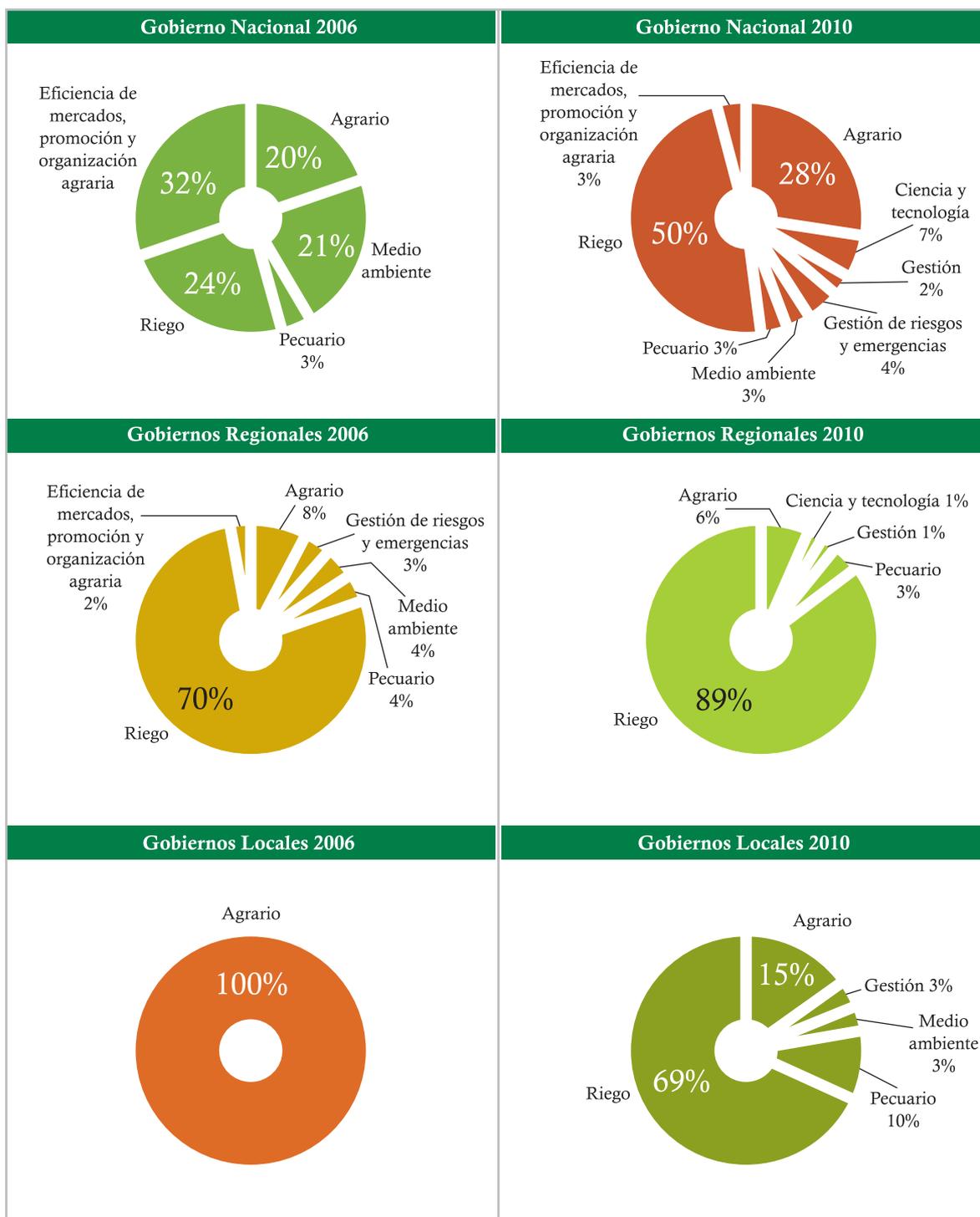
3.2.2 Desempeño de la ejecución de las inversiones

El desempeño de los tres niveles de gobierno en la ejecución del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura es diferenciado. El **gobierno nacional** tiene el mayor nivel de ejecución del gasto, con un promedio de 71% para el período 2006-2010. En los **gobiernos regionales** el nivel de ejecución del presupuesto de inversiones muestra una tendencia decreciente, pasando de 72% en el 2006 a 64% el año 2010. Por su parte los **gobiernos locales** evidencian igualmente una tendencia decreciente en la ejecución del gasto de inversión, registrando el promedio más bajo del grupo (55%).

Sin embargo, detrás de estos porcentajes se esconde un dato importante: que el gasto de inversión agrario ejecutado por los gobiernos locales aumentó en 229% (pasando de S/. 247 millones en 2006 a S/. 815 millones en 2010); el de los gobiernos regionales aumentó en 146% y el del gobierno nacional cayó en -6% en el mismo período. Es decir, los gobiernos locales lograron aumentar el gasto de inversión con mayor rapidez, en comparación con los otros dos niveles de gobierno.

25 Para hacer comparables los datos del 2006 con el 2010 se han estandarizado tomando la clasificación que se maneja actualmente en función a los subprogramas actuales y existentes antes de los cambios en la cadena funcional programática de la estructura del gasto, cambio que se dio el 2009 con la intención de homogeneizarlos con la estructura que utiliza el resto del mundo.

Gráfico 10. COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA, SEGÚN PROGRAMAS Y NIVEL DE GOBIERNO (Según PIM y en porcentajes)



En el período 2006-2008 muchas obras de riego que hicieron los gobiernos locales se registraron en el subprograma promoción agraria y no en infraestructura de riego, como correspondía. Por ello, con la aparición del programa riego en la nueva clasificación del 2009 disminuye considerablemente la participación del programa agrario, haciendo evidentes las inversiones en el programa riego. Es decir, es un problema de registro mas no de ausencia de obras de riego.

Fuente: MEF

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Esta aparente contradicción –fuerte aumento del gasto y bajo porcentaje de ejecución del presupuesto– se explica porque en estos años de bonanza fiscal el presupuesto de los gobiernos locales creció a una velocidad mucho mayor comparado con el aumento del gasto²⁶, tal como se puede ver en el gráfico 11.

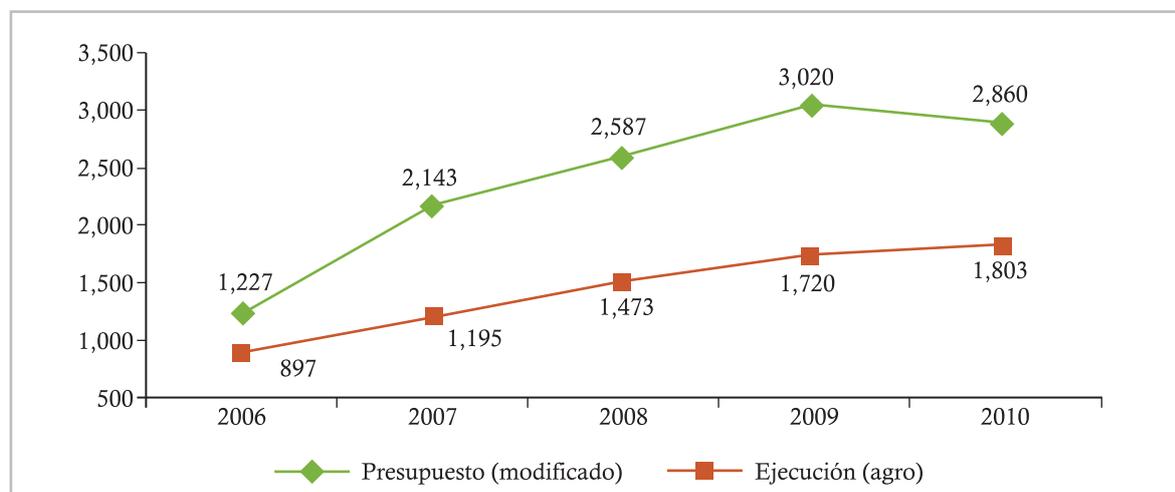
¿Cómo se explica esta tendencia decreciente en el porcentaje de ejecución de las inversiones por parte de los gobiernos regionales y locales? Entre los factores explicativos más relevantes podemos señalar:

- Un sistema nacional de inversión pública (SNIP) que pone vallas altas de exigencia para instituciones con poca experiencia en la gestión de inversiones

- Déficit de capacidades técnicas asociado a bajos niveles remunerativos de los funcionarios.
- Procesos de contrataciones públicas lentos y burocráticos.
- Falta de claridad en las competencias y funciones compartidas por el gobierno nacional y gobiernos subnacionales que obstaculiza la aprobación de proyectos.
- Modificaciones muy grandes en el presupuesto de inversiones que obstaculizan el proceso de gestión.

La situación descrita, de presupuestos muy por encima de las capacidades institucionales, se observa en particular en los departamentos que reciben transferencias por la explotación de minerales como Áncash, Cajamarca, Pasco, Cusco, Tacna y Moquegua²⁷.

Gráfico 11. PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA: 2006-2010 (En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

26 Este análisis ha sido realizado con resultados similares en los reportes de vigilancia de la descentralización 17 y 18, elaborados por el Grupo Propuesta Ciudadana, que traen balances para el 2008 y 2009.

27 Esta información se encuentra en los reportes de vigilancia de las industrias extractivas 9 y 11, elaborados por el Grupo Propuesta Ciudadana.

3.2.3 Distribución de la inversión agraria ejecutada por departamentos

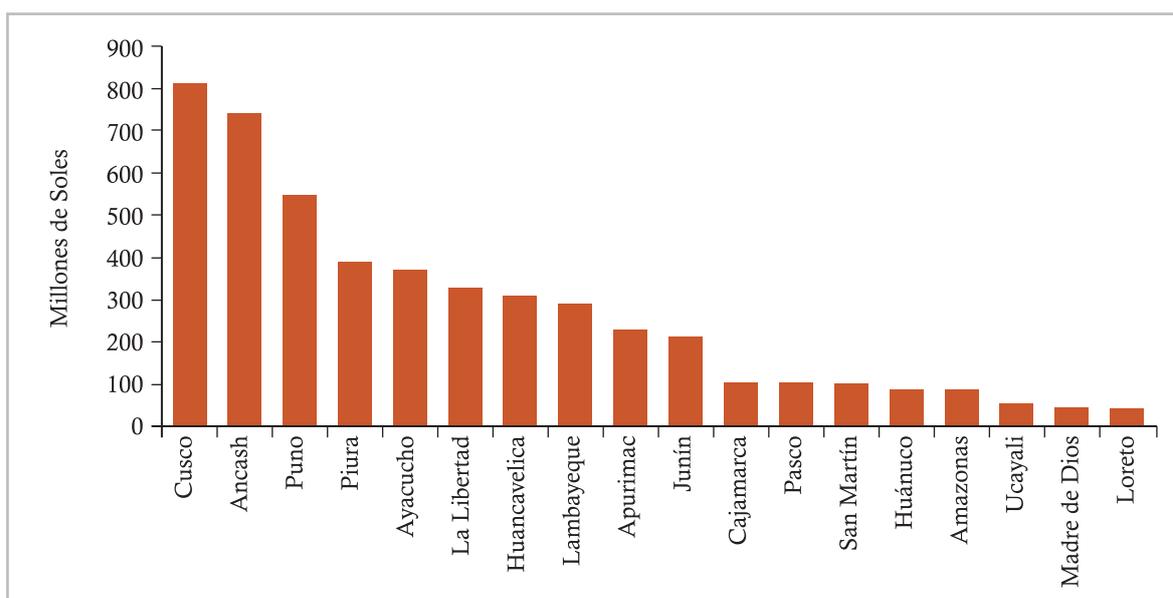
Siendo la pobreza rural uno de los principales problemas pendientes de solución en el país, cabe preguntarse cuánta inversión pública agraria ha recibido cada departamento en estos años de crecimiento económico y bonanza fiscal. Para ello presentamos los gráficos siguientes en los que se muestra la inversión agraria realizada por los gobiernos regionales, municipalidades y el gobierno nacional en cada departamento (gráfico 12) y la inversión agraria per cápita por departamento (gráfico 13) en el período 2006-2010.

Los departamentos con mayores montos de inversión ejecutada son Cusco, Ancash y Puno con montos que varían entre S/. 550 y 800 millones, los cuales se caracterizan por la presencia de actividades extractivas y por tanto reciben ingresos por canon; además Cusco y Puno cuentan con una población rural que bordea el 50% del total. En el intermedio están los departamentos de Piura, Ayacucho, La Libertad, Huancavelica y Lambayeque con inversiones entre S/. 300 y 400 millones de soles, de los

cuales el segundo y cuarto tienen una población rural cercana al 50%. Finalmente, aparecen los departamentos con montos menores de inversión realizada.

Salvo en el primer grupo, no hay una asociación muy clara entre mayor inversión agraria y la condición de ser productores de minerales o hidrocarburos. En el grupo intermedio hay departamentos como Ayacucho, Huancavelica y Lambayeque que tienen inversiones ejecutadas similares a otros como Piura y La Libertad que son beneficiarios del canon. ¿De qué depende que un departamento tenga más inversión agraria que otro? Es una pregunta que tiene muchos factores explicativos, entre ellos, que el sector agrario sea priorizado por los gobiernos regionales y locales, que cuenten con recursos presupuestales y con capacidad de generar proyectos de inversión. En Cusco se dan dos de los factores señalados: recursos presupuestales y un proyecto especial especializado en implementar proyectos de riego. En los casos de Ayacucho y Huancavelica, son departamentos que han sido favorecidos por transferencias de presupuesto de tipo compensatorio (mediante Recursos ordinarios, Foniprel)

Gráfico 12. PEQUEÑA AGRICULTURA: INVERSIÓN EJECUTADA POR DEPARTAMENTO*, 2006-2010



(*) Considera departamentos con mayor nivel de ruralidad (sobre el promedio nacional de 24%)
 Fuente: MEF
 Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

desde el gobierno nacional asociado a la lucha contra la pobreza²⁸.

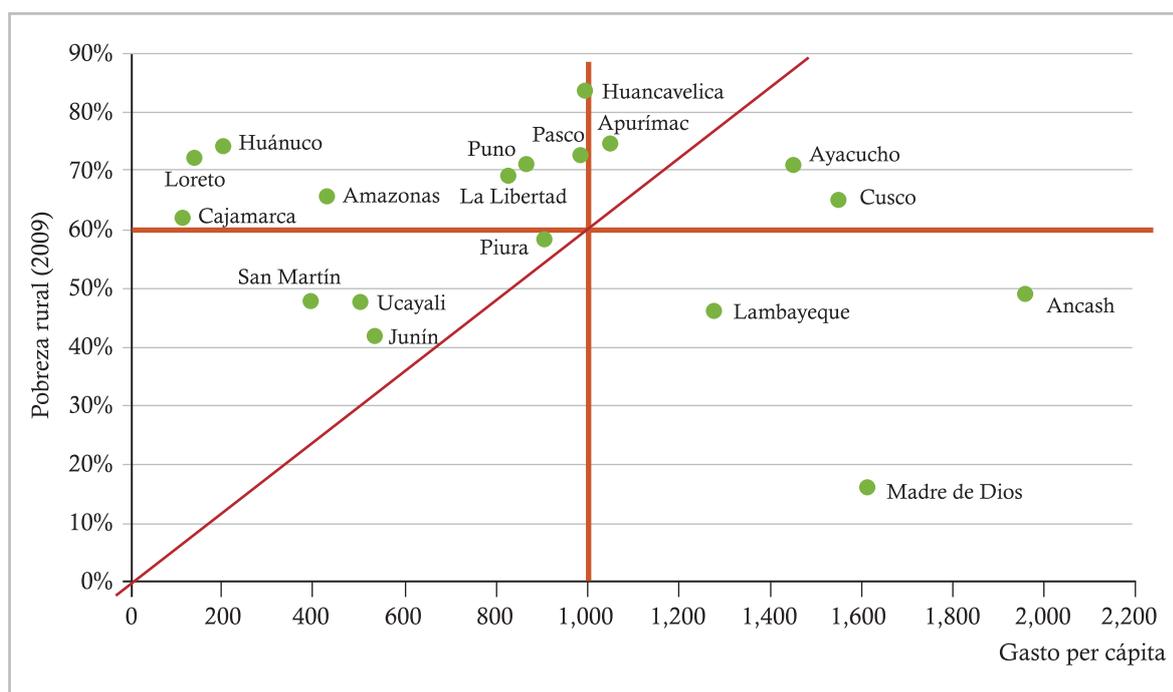
Llama la atención que departamentos como Cajamarca y Loreto, receptoras de importantes recursos de canon) y con altas tasas de pobreza rural (62% y 72%), hayan realizado pocas inversiones a favor de la pequeña agricultura que prima en sus territorios.

Es sabido que la disminución de la pobreza rural requiere de políticas e inversiones de carácter multisectorial en salud y saneamiento, educación, caminos rurales y electrificación. También lo es que la inversión en pequeña agricultura ha demostrado ser un instrumento efectivo para reducir la pobreza y crecer con inclusión.

En ese sentido uno espera que exista una asociación positiva entre las inversiones per cápita ejecutada en el ámbito rural (para tener en cuenta la dimensión poblacional rural) y el nivel de pobreza rural. Es decir, departamentos con mayor pobreza rural deberían tener mayor inversión agraria per cápita. Los datos del gráfico 13 muestran que para un grupo de departamentos dicha asociación sí se cumple, aunque probablemente con niveles de inversión todavía bajos²⁹.

Los departamentos con alta tasa de pobreza rural y baja inversión agraria por habitante son Cajamarca, Loreto, Huánuco, Amazonas, departamentos bien alejados de la línea de equidistribución³⁰. De este grupo, llama la atención el caso de Cajamarca que dispone de importantes recursos presupuesta-

Gráfico 13. PEQUEÑA AGRICULTURA: INVERSIÓN PER CÁPITA EJECUTADA Y POBREZA RURAL POR DEPARTAMENTO, 2006-2010



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

28 El detalle de la información sobre compensaciones a las regiones no productoras se encuentra en el reporte de vigilancia de las industrias extractivas 13, elaborado por el Grupo Propuesta Ciudadana.

29 Estamos hablando de una media de 1000 soles para 5 años, lo que da un monto anual per cápita de 200 soles.

30 Línea hipotética referente sólo para el grupo de departamentos rurales. Relaciona la pobreza y el gasto de inversiones per cápita y está representada por la línea que parte del origen y pasa por la intersección de los promedios (pobreza rural y gasto per cápita) en el gráfico 13.

les proveniente del canon minero, sin embargo, la inversión agraria que registra es muy baja. Este dato podría estar reflejando el hecho que las autoridades regionales y municipales no han priorizado las inversiones a favor de los productores agrarios. Aquí como en otros departamentos se escuchan voces que critican el sesgo urbano que tienen las inversiones de las municipalidades, por ello, sería interesante evaluar con la data existente la medida en que esto ocurre.

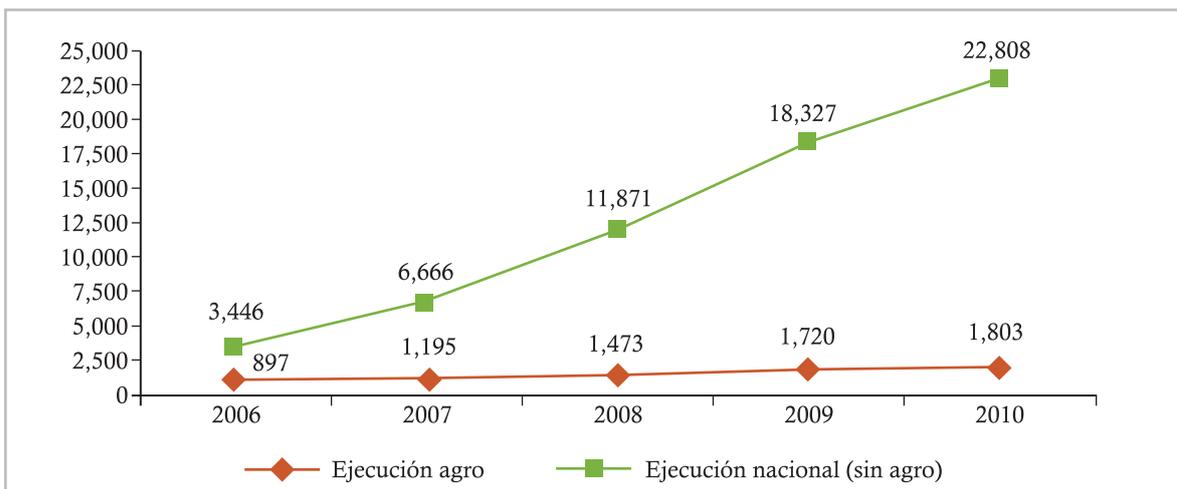
3.2.4 Participación de las inversiones agrarias en la inversión nacional

¿Cómo ha evolucionado la inversión agraria comparada con la inversión total en el período de análisis elegido? Los datos del gráfico 14 muestran claramente que el gasto de inversión ejecutado en la pequeña agricultura ha crecido lentamente en comparación con el gasto de inversión total del país. En efecto, en el período 2006-2010, la inversión nacional se multiplicó casi por siete, mientras que la in-

versión agraria solo por dos. ¿Qué factores explican esta diferencia tan marcada? A manera de hipótesis podemos decir que hay otros sectores, como el de Transporte, que han sido priorizados por los tres niveles de gobierno. Pero también el avance en la ejecución de inversiones agrarias ha sido bajo (62% en promedio); así, por ejemplo, en el período 2007-2009 solo se logró ejecutar poco más de la mitad del presupuesto disponible para inversiones (58% en promedio), lo que nos indica que habiendo presupuesto no se tiene la capacidad de ejecutarlo. Similar situación se observa en sectores como salud y educación.

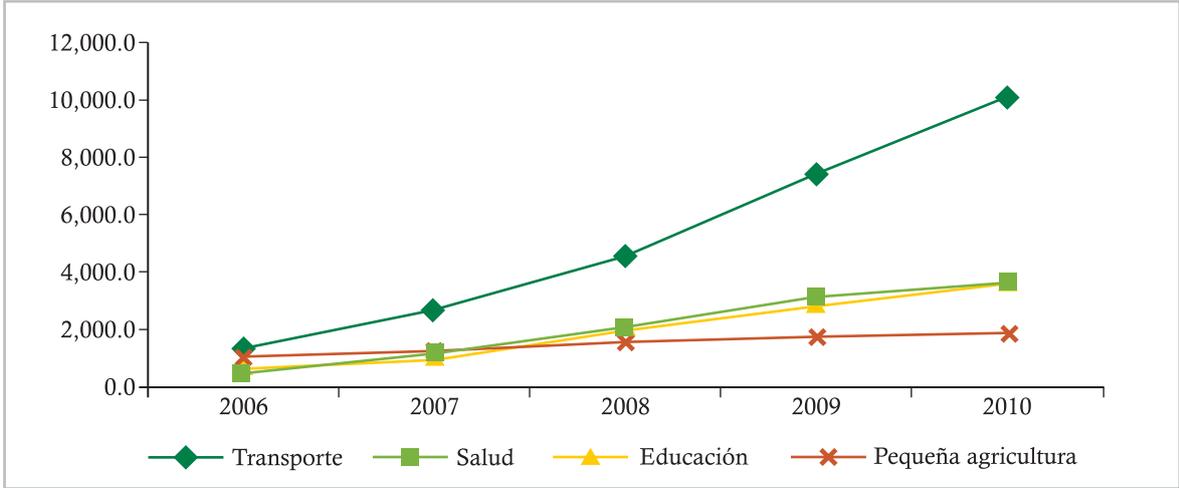
Complementando la respuesta a la pregunta anterior, no solo la función transporte cuenta con mayor presupuesto para inversiones, sino que este tipo de proyectos se ejecuta con mayor velocidad que los proyectos de la función agraria u otros, tal como se aprecia en los gráficos 14 y 15. Los datos de los gráficos citados sugieren una alta correlación entre el gasto de inversión nacional total y el gasto de la función transporte.

Gráfico 14. GASTO DE INVERSIÓN AGRARIA EJECUTADA Y GASTO DE INVERSIÓN NACIONAL TOTAL (En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 15. GASTO DE INVERSIÓN EJECUTADA EN PRINCIPALES SECTORES 2006-2010
(En millones de nuevos soles)



Fuente: MEF
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. CONCLUSIONES

Sobre las políticas públicas para el desarrollo agrario y rural

1. El concepto y las políticas de desarrollo rural han evolucionado desde un modelo intervencionista (años setenta-ochenta), en el cual lo agrario era un eje central, hacia un modelo en el cual el acento agrario disminuyó sustancialmente en favor de un mayor reconocimiento de otras actividades no agropecuarias que realizan los pobladores rurales (años noventa). En este enfoque de *nueva ruralidad*, el desarrollo rural no pasa solo por el ámbito de la producción agropecuaria, sino también por otros espacios relevantes como la equidad, la participación social, la sostenibilidad ambiental, la descentralización y el desarrollo local.
2. En la reforma de los noventa hubo tres características bastante rescatables: el otorgamiento de mecanismos de voz de los beneficiarios, una mayor y creciente participación de los niveles de gobierno regional y local, y el reconocimiento de la importancia de otras actividades no agropecuarias como generadoras de ingresos. Disminuyó el sesgo agrarista de las intervenciones de los años setenta-ochenta para destacar una serie de actividades no agrarias, generándose una paradoja respecto de la pequeña agricultura: lo que antaño pudo ser un problema, ahora podría ser visto como una oportunidad.
3. El rasgo característico de las reformas iniciadas en los años noventa fue la priorización de la agricultura con mejores dotaciones de factores de producción (capital, tierra, y mano de obra) que le permitieran una probabilidad muy alta de insertarse con éxito en los mercados globales, localizada principalmente en los valles de la costa. Un sector reducido de la pequeña agricultura de la sierra y la selva logra articularse a estas dinámicas de mercado, pero la gran mayoría queda virtualmente excluida y sujeta a las políticas de asistencia social.
4. Dos décadas después de iniciadas estas reformas en el sector agrario, hay evidencias del éxito logrado en promover la agroexportación, sobre la base del incremento sostenido de las inversiones privadas en el sector. Para ello el Estado ha invertido ingentes recursos públicos en proyectos de irrigación en costa, con el fin de satisfacer las necesidades de estas nuevas inversiones privadas. Sin embargo, la otra cara de la moneda la ofrece la pequeña agricultura de la sierra y la selva, donde persisten los niveles de pobreza rural, desnutrición crónica y bajos rendimientos productivos. Si bien la pobreza monetaria global ha disminuido en el medio urbano, en el ámbito rural, especialmente el de la sierra, ha cedido muy poco; siendo este el gran desafío que enfrenta el país para los próximos años.
5. La implementación del modelo agroexportador ha significado el fortalecimiento y modernización de algunas instituciones funcionales a su lógica; pero aquellas instituciones agrarias cuya finalidad se alejaba de los objetivos del modelo fueron abandonadas en medio de la precariedad y la desorganización. Para el mercado de agroexportación existían OPD

modernos y eficientes, que coadyuvaban a la estrategia del modelo, pero para la pequeña agricultura, desvinculada de este mercado, subsistía una manifiesta desarticulación que redundaba en políticas paternalistas y hasta de corte populista, que tuvieron muy poco impacto.

6. Si bien la creación de Agrorural marca un cambio importante en las políticas agrarias, por su carácter innovador en su concepción del desarrollo rural –considerando de modo más amplio las acciones para incrementar ingresos agrarios y proponiendo estrategias para incrementar ingresos no agropecuarios, como el turismo, la artesanía, el comercio, etc.–, a juzgar por los planteamientos plasmados en la Estrategia Crecer Productivo que orienta las acciones de Agrorural, esta intervención mantiene el sesgo de la inserción en los mercados, lo que la lleva a priorizar a la pequeña agricultura con potencialidades productivas y con capacidad de alcanzar dicha inserción. Aquella otra importante parte de la pequeña agricultura ubicada en la sierra y la selva, con menores posibilidades de lograrlo –porque tienen poca tierra, sin riego, escasa educación y tecnología tradicional– queda o podría quedar excluida de la acción priorizada del Estado y sin muchas posibilidades reales de mejora. En realidad, hasta ahora, Agrorural se ha limitado a ser una fusión de organismos dando solución a un problema administrativo.

Sobre el presupuesto público para la pequeña agricultura

7. El presupuesto público para la pequeña agricultura está compuesto principalmente por gastos de capital, que absorben el 82% del total, quedando el 18% restante para el gasto corriente. Una característica particular de los gobiernos locales es que tienen muy pocos recursos para gasto corriente, en comparación con los disponibles para inversiones. Esta realidad se traduce en dificultades para gestionar inversiones y para prestar servicios rela-

cionados con la promoción del desarrollo económico en general, y en particular de actividades relacionadas a la pequeña agricultura, como la promoción agraria, transferencia de tecnología, conservación medioambiental, entre otras.

8. En el período 2006-2010, la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto para la pequeña agricultura aumentó de manera sustancial si nos atenemos a los datos del presupuesto modificado (PIM), pasando de 47% en 2006 a 67% en 2010. Tomando los datos del presupuesto de apertura (PIA) del año 2010, la participación del gobierno nacional llegaría al 51% del total pero, como se sabe, las cifras del PIM reflejan la disponibilidad real de recursos que tuvieron las instituciones en un año fiscal.
9. La ejecución de inversión pública total entre 2006 y 2010 se multiplicó por siete veces (pasó de S/. 3.446 millones a S/. 22.808 millones), mientras que el gasto de inversión realizado en la pequeña agricultura en el mismo período lo hizo por dos veces (de S/. 897 millones a S/. 1.803 millones). Estos datos muestran que las inversiones para la pequeña agricultura no estuvieron entre las prioridades del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.
10. La principal fuente de financiamiento del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura son los recursos determinados, conformados por el canon, el sobrecanon y las regalías. En los gobiernos regionales esta fuente representa actualmente (2010) el 59% del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura, mientras que para los gobiernos locales significa más del 80%; es decir, hay una alta dependencia de las municipalidades de estos recursos para financiar los proyectos relacionados a la pequeña agricultura.
11. La orientación de las inversiones públicas en el sector agrario en el último quinquenio (2006-2010) ha sufrido variaciones, especial-

mente en el gobierno nacional. En el 2006 este priorizaba acciones ligadas a la promoción, organización y eficiencia de mercados (32%), mientras que el riego estaba en segundo lugar con 24%. Para el 2010 el panorama cambió a favor de las inversiones en riego que representan el 50% del total. Por su parte, en ese mismo período, los gobiernos regionales priorizaron el riego, el cual representa alrededor del 80%. Los gobiernos locales hicieron lo propio, destinando el 69% de sus inversiones del 2010 al riego, seguido de acciones relacionadas con la planificación y la promoción agraria.

12. En el período analizado ninguno de los tres niveles de gobierno logró ejecutar la totalidad de su presupuesto disponible para inversiones y, como consecuencia, cada año han quedado saldos presupuestales que se van acumulando y sumando al presupuesto del año siguiente. Los gobiernos locales lograron ejecutar en promedio el 55% de su presupuesto disponible para la pequeña agricultura, resultado que se explica por varios factores, entre otros: déficit de capacidades de gestión frente a presupuestos que con frecuencia superan largamente la capacidad de gasto de las municipalidades, modificaciones muy grandes en el presupuesto durante el año –que dificultan la gestión del gasto– e insuficiente cartera de proyectos de inversión para la agricultura.
13. La inversión per cápita en pequeña agricultura varía de un departamento a otro, incluso entre departamentos similares: misma zona geográfica, misma tasa de ruralidad, misma condición (productor no productor), etc.; existiendo una relación entre inversiones per cápita ejecutadas en el ámbito rural y pobreza rural solo para un pequeño grupo de departamentos: Piura, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Cusco y Puno, probablemente con niveles de inversión todavía bajos. Los demás están muy alejados de la línea de equidistribución, llamando la atención departamentos

como Cajamarca, Loreto, Huánuco o Amazonas, que tienen altas tasas de pobreza rural y bajos niveles de inversión agraria ejecutada por habitante.

4.2. RECOMENDACIONES

1. Sobre la base de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (2004) y de la Estrategia Crecer Productivo (2008) el gobierno que asumirá el poder en julio del 2011 debería implementar políticas y estrategias de desarrollo agrario y rural que consideren a las familias campesinas de la sierra y selva del país como sujetos de desarrollo productivo, orientadas al aprovechamiento de sus conocimientos tecnológicos y de la biodiversidad, a la capitalización de sus fincas y a medidas concretas para disminuir su vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.
2. En el marco de las políticas nacionales antes mencionadas, los gobiernos regionales de los departamentos donde hay alto porcentaje de población rural deberían definir políticas y programas orientados a promover el desarrollo agrario y rural mediante el aprovechamiento de las potencialidades productivas en actividades agrarias y no agrarias de las familias campesinas.
3. Las municipalidades de departamentos con alta población rural deberían incorporar, a través del presupuesto participativo (PP), la efectiva participación de las organizaciones agrarias, así como canalizar demandas de inversión y capacitación. De la misma forma, las organizaciones de la sociedad civil que apoyan estos procesos deberían capacitar y brindar información a las organizaciones de pequeños productores para que aprovechen la oportunidad que les ofrece el PP.
4. Las municipalidades de departamentos con alta población rural deberían implementar mecanismos para canalizar, mediante concursos,

- los recursos públicos necesarios para financiar iniciativas productivas de los pequeños productores agrarios y organizaciones de mujeres. Los mecanismos existentes son: los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) validados por el FIDA y los Núcleos Ejecutores. Dentro de esa línea, en las municipalidades se deberían aprovechar más los alcances de la Ley 29337, que establece disposiciones para apoyar con recursos públicos la competitividad de los productores.
5. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Agricultura (MINAG), en coordinación con los gobiernos regionales y las municipalidades, deberían asignar más recursos de inversiones en la pequeña agricultura para los departamentos que combinan una alta población rural y altas tasas de pobreza, como Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Puno, Cusco, entre otros. Dichos recursos deberían orientarse a financiar programas y proyectos en riego tecnificado, cosecha de agua en zonas de ladera, adaptación al cambio climático, generación de ingresos y educación rural. Asimismo, podrían aportar fondos para la banca comunal que canaliza microcréditos con garantías solidarias para mujeres rurales.
 6. Los gobiernos regionales en los que la actividad agraria es importante deberían implementar el programa del presupuesto por resultados (PpR), orientado a aumentar la productividad de los productores agrarios, como una manera de mejorar la gestión de las inversiones, realizando evaluaciones en función a metas y resultados.
 7. El MEF y el Congreso de la República deberían tomar medidas para destrabar el gasto de inversión mediante: a) aumento del gasto operativo o gasto corriente para operar el presupuesto de inversiones acumulado del que disponen actualmente, y b) aumento de las remuneraciones para poder contratar técnicos de mejor nivel y con experiencia.
 8. El gobierno nacional, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), debería implementar un programa agresivo de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica para mejorar la capacidad de gestión en las municipalidades. En ese marco, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) debería poner en marcha un programa piloto denominado SERVIR RURAL, que preste soporte técnico y desarrolle capacidades en los funcionarios locales para la implementación de iniciativas de desarrollo económico local, utilizando mecanismos de concurso tipo CLAR y Núcleos Ejecutores.
 9. Finalmente, los gobiernos regionales y municipalidades deberían destinar recursos para la implementación de propuestas validadas, como Sierra Productiva, por el potencial que tiene para el trabajo con pequeños productores rurales. La implementación de este tipo de propuestas en escala regional requiere del acompañamiento de la cooperación internacional para sistematizar y capitalizar la experiencia.

BIBLIOGRAFÍA

Baca, Epifanio, H. Mancilla y C. Caro

2009 *Cambio climático y presupuesto público en el Perú. Estudio Línea de Base sobre políticas públicas y asignación presupuestal en adaptación al cambio climático*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana

Cavassa, A. y E. Mesclier

2009 *Actividades agropecuarias en el campo peruano: ¿reforzamiento duradero o punto de quiebre?*. En: Hubert C. de Grammont y Luciano Martínez (eds.). *La pluralidad en el campo latinoamericano*. Quito, FLACSO

CEPES

2010 *Concentración de tierras, el proceso continúa indeteniblemente*. La Revista Agraria, Lima, número 119, pp. 7-8

CIAS

2008 *Estrategia Crecer Productivo*. Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS - Comisión Técnica. Lima, PCM.

MINAG

2008 *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007-2011*. Lima, Oficina de Estrategias y Políticas del MINAG.

<http://www.inia.gob.pe/transparencia/datosgen/marco/plan%20Estrategico%20Minag%202007-2011%20v8%20SET%2008.pdf>

Santa Cruz, Francisco, Laureano del Castillo y Juan Benites

2009 *La gestión del desarrollo agrario y los gobiernos regionales*. Lima, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

Trivelli, Carolina, Javier Escobal y Bruno Revesz

2009 *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Lima, CIES-CIPCA-GRADE-IEP

Zegarra, Eduardo y Fort Ricardo

1999 *El mercado de tierras rurales en el Perú*. Santiago de Chile, CEPAL.

<http://www.grade.org.pe/download/pubs/E2-Mercado%20de%20Tierras-1pdf>

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 Ecueménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS NORTE



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS