

REPORTE 9 - BALANCE 2015

# Políticas y Presupuesto Público para **LA PEQUEÑA AGRICULTURA**





**REPORTE 9 - BALANCE 2015**

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

**Brot**  
für die Welt

## **GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**

Federico Tenorio

**Presidente del Directorio**

Eduardo Ballón

Epifanio Baca

**Coordinación Ejecutiva**

### **Políticas y Presupuesto Público para LA PEQUEÑA AGRICULTURA Reporte 9. Balance 2015**

Lima, Setiembre de 2016.

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

Elaborado por: Epifanio Baca  
Carlos Cornejo

Corrección de estilo: Juana Iglesias

Edición de publicación: Nelly Carrasco  
Mabel Abanto

Diseño y diagramación: Renzo Espinel  
Luis de la Lama

Tiraje: 1 000 ejemplares

Imprenta: Sonimágenes del Perú SCRL  
Av. General Santa Cruz 653 - 102 Jesús María - Lima  
Teléfono: 277 3629

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional de Perú N° 2016-13188

Grupo Propuesta Ciudadana  
León de la Fuente 110, Lima 17

Impreso en el Perú

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de Pan Para el Mundo.

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
<b>1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN EL 2015.....</b>	<b>7</b>
<b>2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA.....</b>	<b>11</b>
<b>3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA .....</b>	<b>23</b>
<b>4. PRINCIPALES PROGRAMAS Y MECANISMOS DIRIGIDOS A LA PEQUEÑA AGRICULTURA.....</b>	<b>33</b>
4.1 Fondo Mi Riego .....	33
4.2 Agrorural .....	37
4.3 Agroideas .....	42
4.4 Haku Wiñay .....	45
4.5 Procompite .....	46
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>49</b>
ANEXOS .....	53



# INTRODUCCIÓN

La desaceleración económica y la disminución de los precios de los minerales e hidrocarburos han afectado el flujo de recursos presupuestales destinados hacia la pequeña agricultura de nuestro país, principalmente desde los gobiernos locales y gobiernos regionales. El año fiscal 2015 y más aún para el año 2016 se evidencia dos hechos relacionados, la pérdida del peso relativo del presupuesto para la pequeña agricultura en relación al presupuesto público total, por un lado, y la recentralización del presupuesto destinado a este sector en el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

La aprobación de los *Lineamientos de Política Agraria* en 2014, en cuyos documentos estratégicos se revaloriza la importancia de la agricultura familiar y la aprobación de las *Estrategia Nacional de la Agricultura Familiar 2015-2021*, aparecen opacados por el impacto de la disminución en el presupuesto público. Pero si tomamos en cuenta las medidas económicas del MEF destinadas a facilitar y promover las inversiones privadas principalmente en el sector extractivo, poniendo en riesgo y afectando los derechos territoriales de las comunidades andinas y amazónicas, aquellas medidas del sector agrario aparecen como meras buenas intenciones frente a las que impulsa el MEF y el Ministerio de Energía y Minas.

Entre los aspectos analizados en el presente Reporte, evidenciamos que el incremento en el presupuesto modificado del 2015 respecto al 2014 se ha concentrado en el gobierno nacional, mientras que en los gobiernos regionales y locales han seguido reduciéndose aceleradamente. Se observa un proceso de centralización en el manejo del presupuesto que inicia el año 2013 con la creación del Fondo Mi Riego, implementado desde unidades ejecutoras del MINAGRI. El resultado al 2015 es que dos terceras partes del presupuesto de la pequeña agricultura están bajo la responsabilidad del gobierno nacional, y el tercio restante en manos de los gobiernos descentralizados. El año 2011 la figura era exactamente inversa.

En cuanto a fuentes de financiamiento se evidencia la reducción de fondos en la fuente *recursos determinados*, por la caída del canon que manejan las municipalidades y gobiernos regionales. En respuesta, el gobierno ha asignado más *recursos ordinarios*, destinados al Ministerio de Agricultura principalmente para hacer frente a la amenaza del fenómeno de El Niño.

Entre los programas y mecanismos orientados a los pequeños productores agropecuarios, analizamos el Fondo Mi Riego, que tuvo un devengado de 260 millones de soles en el 2015; Agrorural que contó con un presupuesto de 20% menos que en 2014 y cuya inversión se mantuvo en montos similares que el año anterior.

También exploramos el desempeño de Agroideas, que cuento con mayores recursos pero se reduce las organizaciones y productores beneficiarios. Los datos del Procompite muestran que este interesante mecanismo continúa perdiendo recursos producto de la caída de los recursos del canon en los gobiernos locales provinciales y distritales.

El presente Reporte 9 de Vigilancia sobre Políticas y Presupuesto Público para la Pequeña Agricultura trae un balance del año fiscal 2015 y ha sido posible gracias al apoyo de Pan Para el Mundo.



# 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN EL 2015

Distintas situaciones ocurridas en el año 2015 no hacen más que ratificar la falta de coherencia política del gobierno de Ollanta Humala respecto a la pequeña agricultura. Nos referimos, por un lado, a algunas iniciativas interesantes promovidas desde el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) con relación a la pequeña agricultura y, por el otro, a las políticas promovidas desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que en su propósito de reactivar las inversiones privadas tienden a debilitar la institucionalidad ambiental y la protección de los derechos de las comunidades campesinas y nativas.

Mencionemos en primer lugar el proyecto de Ley N° 3941-2014-PE, llamado “*Ley de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible en las zonas de mayor exclusión social*”, presentado por el poder ejecutivo en el 2014. Su dictamen fue aprobado recién en abril del 2015 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, y con votos de congresistas del partido de gobierno. Finalmente la norma es aprobada el 21 de mayo del 2015 por el pleno del Congreso de la República como Ley N° 30327, “*Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible*”, en la cual se establece la simplificación e integración de permisos y procedimientos, así como medidas de promoción de la inversión privada. Varias organizaciones de la sociedad civil especializadas observan lo siguiente: “El Capítulo I del Título IV [...] trata sobre tierras eriazas de propiedad estatal, sin embargo, el Estado peruano no conoce cuáles son ni dónde están, lo que se corrobora pues no se cuenta con un catastro actualizado que permita identificarlas fehacientemente, esto podría afectar derechos de propiedad o posesión pues no tenemos al bien objeto de la norma plenamente ubicado”<sup>1</sup>. En síntesis, esta nueva ley pone en riesgo de manera inmediata la intangibilidad de los territorios de las comunidades campesinas y nativas donde se concentra un sector importante de pequeños productores agropecuarios.

En segundo lugar, después de un largo proceso de elaboración, consultas y atrasos, se aprobó *la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (ENAF 2015-2021)*<sup>2</sup>, nuevo instrumento de planificación del sector agricultura que contribuye a visibilizar

---

1 Como afirma la Plataforma Gobernanza Responsable de la Tierra y el Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú, en el documento “Organizaciones de la sociedad civil, agrarias e indígenas rechazamos el dictamen del proyecto de ley 3941-2014-PE”.

2 Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI.

*La Ley N° 30327  
pone en riesgo  
intangibilidad de  
los territorios de  
las comunidades  
campesinas y nativas  
donde se concentra un  
sector importante de  
pequeños productores  
agropecuarios.*

la agricultura familiar como un sector económico y social importante en el país, y plantea lineamientos de política orientados a la atención de su problemática.

Como se señala en el documento, en concordancia con diversos instrumentos de política social, que vienen desde la Estrategia de Desarrollo Rural (2007) hasta los Lineamientos de Política Agraria aprobados en el 2014, la ENAF 2015-2021 reconoce el aporte de las comunidades campesinas, nativas y pueblos rurales, y propone “(...) orientar y organizar la intervención integral del Estado para el logro de resultados favorables para los agricultores y agricultoras familiares, en el marco de una apuesta por la inclusión social y económica de la población rural”<sup>3</sup>.

Por su contenido podemos destacar cinco de sus nueve lineamientos<sup>4</sup>, debido a que guardan una relación integral con los tres tipos de resultados esperados<sup>5</sup>; estos son los siguientes: (L1) Acceso a factores de producción, (L3) Fortalecimiento de la asociatividad, (L7) Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial, (L8) Fortalecimiento institucional, y (L9) Gestión del conocimiento e innovación.

En la misma fecha que la ENAF 2015-2021, el poder ejecutivo publicó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, el cual fue aprobado después de tres años de vigencia de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Entre los actores ofertantes de alimentos, en este plan se pone énfasis en los pequeños productores agropecuarios y en los pescadores artesanales de consumo humano directo. Por ello en las estrategias y líneas de acción del objetivo específico 1: “Garantizar la disponibilidad en cantidades suficientes de alimentos de origen agropecuario e hidrobiológico, inocuos y nutritivos con un nivel de producción adecuado”, se plantea mejorar las capacidades técnicas de los productores y facilitarles acceso a créditos a través de diversos programas presupuestales<sup>6</sup>.

Entonces, si bien en los últimos años desde el MINAGRI se han desarrollado procesos de planificación, alimentados por los resultados del Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO 2012), en los cuales se ha revalorado y visibilizado al

---

3 ENAF 2015-2021, pág. 5.

4 Los otros lineamientos son: (L2) Acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales; (L4) Integración de la agricultura familiar a los mercados; (L5) Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático; y, (L6) Inclusión social y seguridad alimentaria.

5 Los resultados esperados son: (1) Incremento del nivel de productividad; (2) Incremento de niveles de inclusión social y seguridad alimentaria, y (3) Incremento de la eficiencia en el manejo sostenible de los recursos agua, suelo y cobertura vegetal (pastos, praderas y bosques) y de los sistemas agroalimentarios.

6 Para los productores agropecuarios los PP mencionados son: Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado; Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario; Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre; y Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales.

sector de la pequeña agricultura, estos procesos se han demorado y, en la práctica, el gobierno saliente ya no tiene tiempo para empezar a implementarlos, lo cual puede jugar en contra, porque es práctica conocida en nuestro país que el nuevo gobierno priorice sus propuestas y deje congeladas las de la gestión pasada.

En comparación, las medidas promovidas desde el MEF para facilitar las grandes inversiones se aplican de inmediato, a pesar de existir observaciones sobre el riesgo que representan para los territorios y para la biodiversidad. Es más o menos claro que las políticas para la pequeña agricultura no han tenido prioridad en el gobierno de Humala, pues la creación del Fondo Mi Riego fue un hecho aislado sin mayor trascendencia. Por tanto, es poco probable que los nuevos documentos de planificación del sector agrario tengan posibilidades de implementación y de mostrar sus efectos positivos. Frente a este panorama ya conocido por los gremios agrarios solo queda dialogar y presionar al nuevo gobierno para la implementación de las estrategias y planes antes señalados.



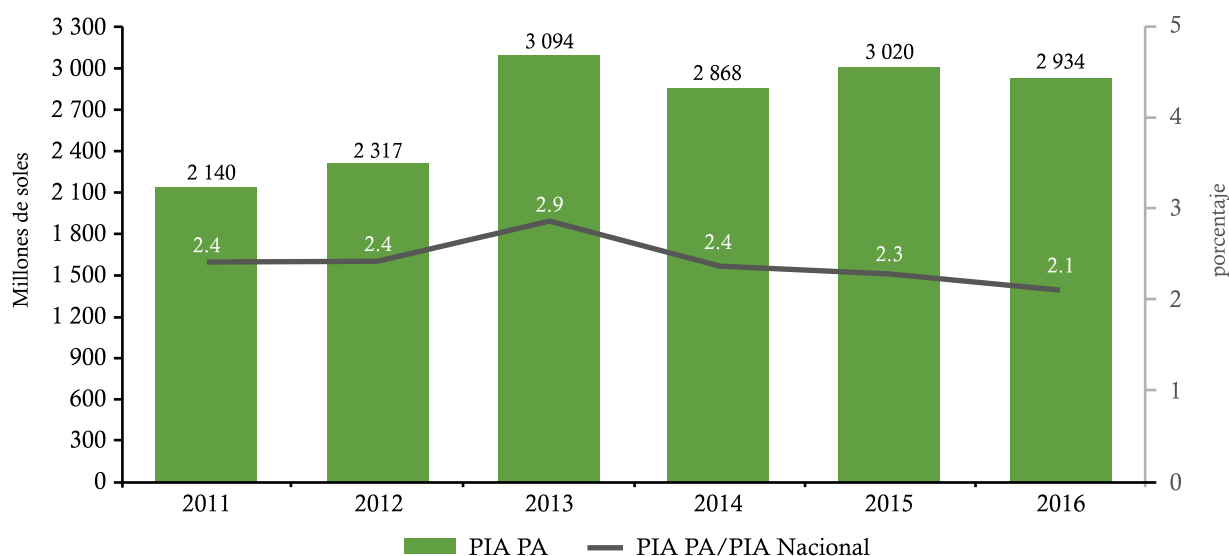
## 2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

### El presupuesto para la pequeña agricultura sigue perdiendo peso relativo

En el presupuesto público publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para el año fiscal 2016 se evidencia que el *presupuesto para la pequeña agricultura*<sup>7</sup> (PPA) ha disminuido respecto al año anterior en -86 millones de soles, con lo cual se observa un virtual estancamiento en los últimos tres años. Asimismo, se consolida la tendencia decreciente de su peso relativo respecto al presupuesto público total, situándose en el año 2016 en 2.1%, lo que representa el más bajo porcentaje del período gubernamental 2011-2015 (ver gráfico N° 1).

#### Gráfico N° 1

Presupuesto (PIA) para la pequeña agricultura y su peso relativo respecto al presupuesto público total, 2011-2016 (En millones de soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

7 En los reportes del Grupo Propuesta Ciudadana se define como *presupuesto para la pequeña agricultura* a los montos del presupuesto público que se destinan a proyectos y actividades que benefician a los pequeños productores a nivel nacional, y que son ejecutados por las unidades operadoras de los tres niveles de gobierno. La cifra la obtenemos al descontar de los montos presupuestales de la *Función Agropecuaria* los montos asignados específicamente a cinco *Proyectos Especiales* (PE), a cargo de igual número de Gobiernos Regionales, por considerar que los beneficiarios son medianos y grandes productores; los proyectos son: PE Chincas (Áncash), PE Majes-Siguas (Arequipa), PE Chavimochic (La Libertad), PE Olmos-Tinajones (Lambayeque) y PE Chira-Piura (Piura).

En el período 2011-2015, mientras el presupuesto público (PIA) total creció a un ritmo promedio anual de 9.4% (una media de S/ 10 mil millones por año), lo destinado a la pequeña agricultura lo hizo a un ritmo promedio anual de 6.5%, registrándose incluso la caída del monto en dos de los cinco años analizados, como se puede ver en el gráfico del anexo N° 1. Este resultado evidencia una vez más que la pequeña agricultura no ha formado ni forma parte de las prioridades del gobierno de Humala.

En el año 2015 el PPA se incrementa en 50%, como producto de las modificaciones durante el año, lo que en monto significa más de S/ 1 500 millones, como ha sucedido en los dos últimos años (ver anexo N° 2).

### Cuadro N° 1

Presupuesto para la pequeña agricultura, 2011-2016 (En millones de soles y porcentajes)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto para la pequeña agricultura (PIA)	2 140	2 317	3 094	2 868	3 020	2 934
Presupuesto para la pequeña agricultura (PIM)	3 050	3 674	4 210	4 432	4 557	
Diferencia PIM y PIA (monto)	910	1 357	1 116	1 564	1 537	
Diferencia PIM y PIA (%)	42.5	58.6	36.1	54.5	50.9	

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

*La pequeña agricultura  
no ha formado ni  
forma parte de las  
prioridades del  
gobierno de Ollanta  
Humala.*

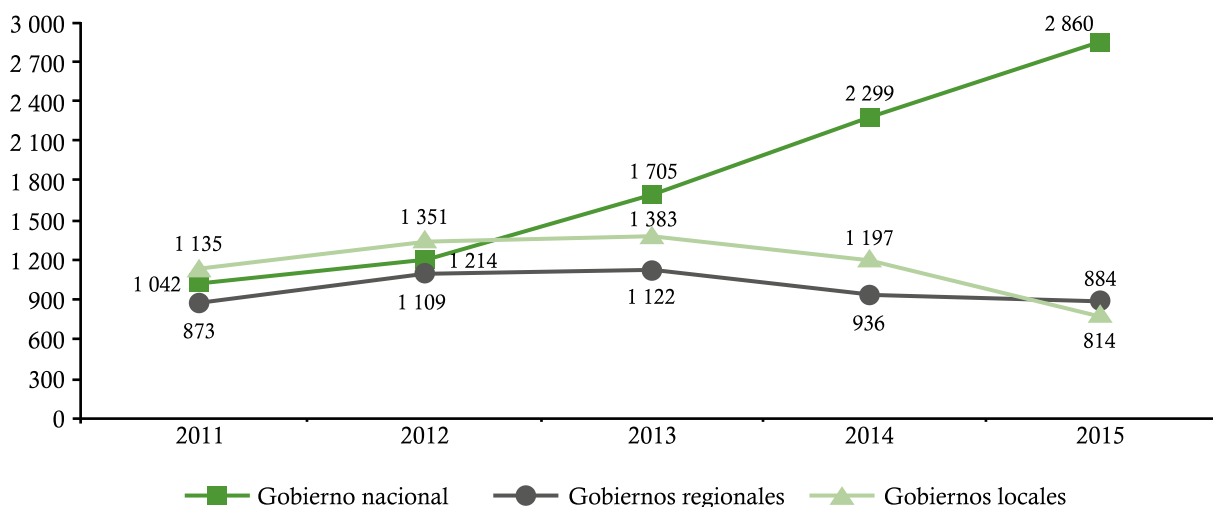
En el actual período gubernamental el PPA se ha recentralizado fuertemente en manos del gobierno nacional, específicamente en el MINAGRI. Como se aprecia en el gráfico N° 2, desde el 2012 el presupuesto a cargo del gobierno nacional crece incesantemente, a una tasa promedio anual de 29%, mientras que el de los gobiernos locales disminuye fuertemente, al igual que el de los gobiernos regionales, aunque estos últimos en menor medida. Los gobiernos locales en el año 2015 tienen S/ 321 millones menos que en 2011, mientras que para los gobiernos regionales mantienen el mismo monto en los extremos del período.

Los elementos que sustentan el crecimiento del presupuesto del gobierno nacional son los S/ 580 millones asignados a la función *gestión de riesgos y emergencias*, frente a los S/ 118 millones del año 2014, con la finalidad de reforzar los trabajos de prevención (defensas ribereñas y limpieza de cauces) y atención del fenómeno El Niño; también está el financiamiento de los proyectos del Fondo Mi Riego, con un presupuesto de S/ 333 millones; y los S/ 186 millones del programa Agroideas, que cuadruplica su presupuesto anterior<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> El programa Agroideas tuvo un presupuesto modificado de S/ 41.5 millones en el 2014.

**Gráfico N° 2**

**Evolución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura por nivel de gobierno, 2011-2015**  
(En millones de soles)

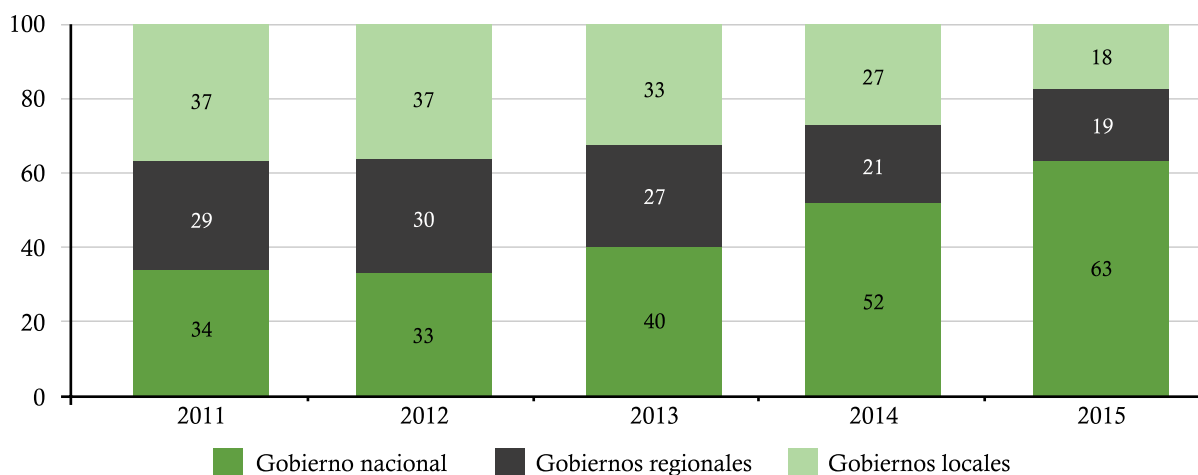


Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Esta distribución del PPA por nivel de gobierno, favoreciendo al gobierno nacional, ha dado como resultado que los dos tercios del presupuesto que tenían los gobiernos subnacionales bajo su responsabilidad en el 2011, ahora prácticamente se inviertan, porque en el 2015 solo tienen juntos el 37% frente al gobierno nacional que controla el restante 63% del presupuesto para la pequeña agricultura, tal como se muestra en el gráfico N° 3.

**Gráfico N° 3**

**Distribución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura por nivel de gobierno, 2011-2015**  
(En porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

## Ejecución del gasto

En el 2015 la ejecución del PPA llegó al 83% del presupuesto disponible, tres puntos porcentuales más que en el año precedente, con lo cual se mantiene la tendencia general de crecimiento de la ejecución presupuestal durante el período (ver cuadro N° 2 y gráfico N° 4).

### Cuadro N° 2

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

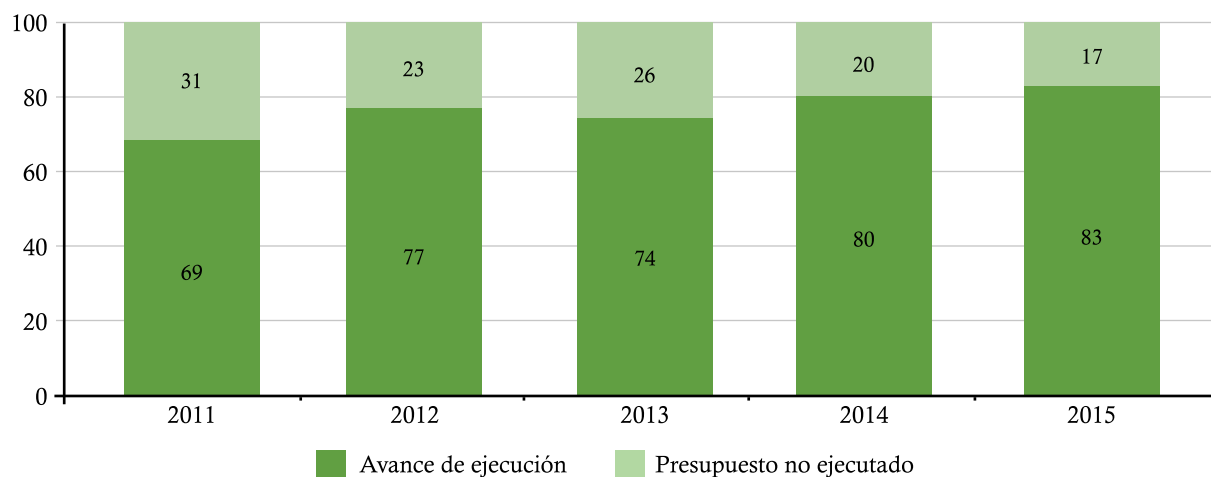
Rubro	2014	2015	Diferencia del monto 2015/2014	Variación (%) 2015/2014
PIM general	4 432	4 557	125	3
Gasto devengado	3 536	3 796	260	7
Avance de ejecución (%)	80	83		

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### Gráfico N° 4

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, 2011-2015 (En porcentaje)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El gobierno nacional logra el mayor porcentaje de avance con 89% del presupuesto disponible, mientras que las municipalidades registran el menor avance con 69% y los gobiernos regionales están al medio con 77%. Lo más saltante de las cifras del cuadro N° 3 es que el gobierno nacional logra un mayor gasto respecto al año previo por S/ 708.2 millones, mientras que las municipalidades y gobiernos regionales



tienen un menor gasto, no obstante que sus presupuestos fueron reducidos. Pero esta situación no es generalizada, y lo que se observa es una realidad bastante heterogénea.

En el caso de los gobiernos regionales los desempeños más pobres en la ejecución del gasto se encuentran en Áncash, Arequipa y Pasco; en el primero solo se ejecutó el 34% del presupuesto por los grandes problemas de gestión que tiene producto de la inestabilidad política y de los hechos de corrupción. En las municipalidades, los desempeños más bajos se repiten en Áncash y Arequipa, y también en Apurímac, Ayacucho y La Libertad. En la mayor parte de los casos los recursos con baja ejecución son los del canon, con excepción de Apurímac, donde la fuente es el endeudamiento por los préstamos que han recibido las municipalidades contra sus ingresos futuros por canon.

*Los gobiernos regionales y locales de Áncash y Arequipa presentan bajo desempeño en la ejecución del gasto.*

### Cuadro N° 3

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2014			2015			Diferencia en monto 2015/2014		Diferencia % 2015/2014	
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	PIM	Gasto
Nacional	2 299	1 845	80	2 860	2 553	89	561.1	708.2	24	38
Regionales	936	801	86	884	683	77	-52.9	-118.3	-6	-15
Locales	1 197	890	74	814	560	69	-382.6	-329.9	-32	-37
<b>Total general</b>	<b>4 432</b>	<b>3 536</b>	<b>80</b>	<b>4 558</b>	<b>3 796</b>	<b>83</b>	<b>125.7</b>	<b>259.9</b>	<b>3</b>	<b>7</b>

Fuente: MEF-SNIP

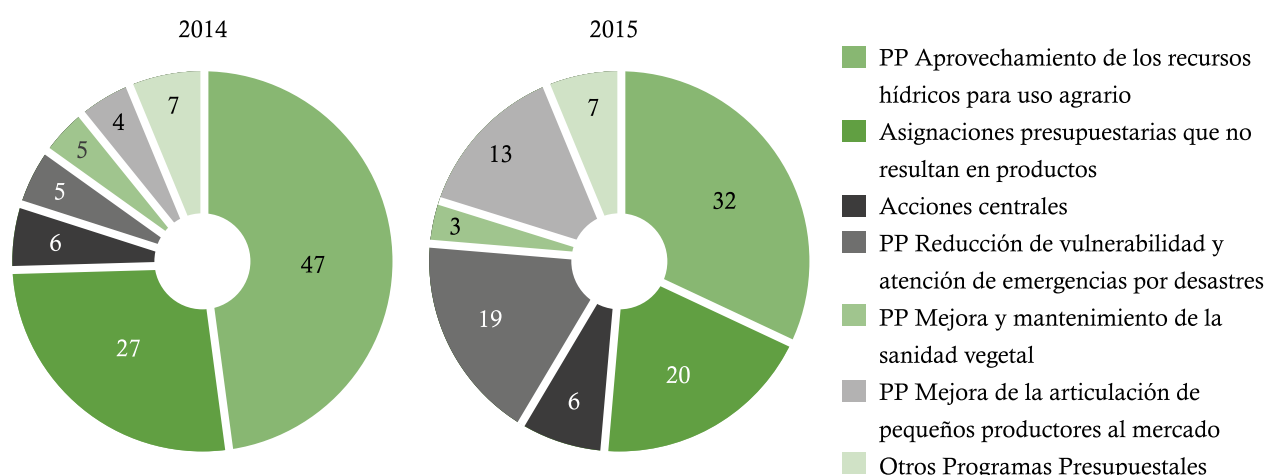
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Según categoría presupuestal, lo más saltante en el 2015 es la disminución del peso relativo del programa presupuestal *Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario*, y el incremento en el programa *Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencias por desastre*, asociado a los mayores recursos destinados para enfrentar la llegada del fenómeno El Niño (el incremento de su presupuesto fue de S/ 639.3 millones respecto al 2014, como se muestra en el anexo N° 3). Otro programa cuyos recursos aumentan es el de *Mejora de la articulación de los pequeños productores al mercado*.

También disminuyen los recursos del rubro *Asignaciones presupuestadas que no resultan en productos y Acciones centrales*, que en conjunto pasan de 33% en el 2014 a 26% en el 2015 (ver gráfico N° 5). En este rubro figuran un conjunto de acciones, gastos de la administración central y también proyectos que no han sido incluidos en los programas presupuestales.

### Gráfico N° 5

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En la ejecución del presupuesto destacan los PP *Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres* y *Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado*, con 88% y 98%, respectivamente (ver cuadro N° 4). En el primer caso, es un resultado esperado toda vez que dichos gastos tuvieron alta prioridad por estar

### Cuadro N° 4

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015

(En millones de soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
<b>Programas presupuestales</b>	<b>2 961</b>	<b>2 263</b>	<b>76</b>	<b>3 366</b>	<b>2 803</b>	<b>83</b>
Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 065	1 486	72	1 440	1 056	73
Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	214	171	80	854	755	88
Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	184	157	86	604	593	98
Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	200	194	97	141	129	92
Otros programas presupuestales	298	255	86	327	269	82
<b>Acciones centrales</b>	<b>260</b>	<b>224</b>	<b>86</b>	<b>268</b>	<b>253</b>	<b>95</b>
<b>Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos</b>	<b>1 211</b>	<b>1 049</b>	<b>87</b>	<b>924</b>	<b>739</b>	<b>80</b>
<b>Total</b>	<b>4 432</b>	<b>3 536</b>	<b>80</b>	<b>4 558</b>	<b>3 796</b>	<b>83</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

asociados a la prevención de desastres y emergencias. Por otro lado, el programa con menor avance de ejecución es el de *Aprovechamiento de recursos hídricos para uso agrario*, que incluye en gran medida proyectos de infraestructura de riego cuya implementación es por lo general más lenta.

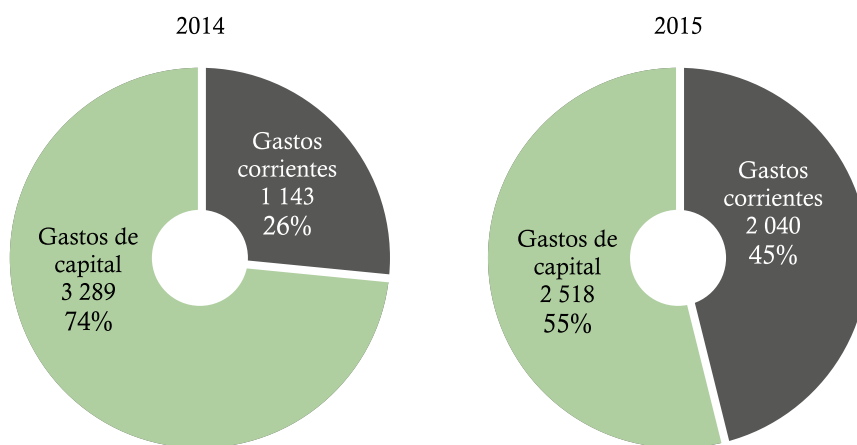
### PPA por tipo de gasto

En el 2015 se produjo un cambio en la composición del PPA por tipo de gasto; es decir, entre el gasto corriente y el gasto de capital que financia las inversiones. Por un lado, se observa una disminución en los *gastos de capital* en 23% respecto al año anterior, en -771 millones de soles. Por otro lado, los *gastos corrientes* crecen fuertemente, en 78%, siendo los rubros que más crecen *Bienes y servicios* y *Donaciones y transferencias*, tal como se puede ver en el gráfico N° 6.

*En el 2015, el presupuesto para la pequeña agricultura se ha incrementado en el rubro de gastos corrientes en un 78%.*

### Gráfico N° 6

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según tipo de gasto, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Este cambio significa una considerable reducción de recursos destinados para inversiones de distinto tipo y un incremento de recursos para adquisición de bienes destinados a la operación de instituciones estatales y pagos a profesionales que capacitan y brindan asistencia técnica a poblaciones, en especial en temas relacionados a la prevención frente al fenómeno El Niño, para lo que se destinó el 35% del rubro *bienes y servicios*<sup>9</sup>.

Respecto al avance de ejecución del gasto, este ha llegado al 83%, lo que significa una ligera mejora respecto al año previo. Como es conocido, el avance es mayor

<sup>9</sup> De acuerdo al Portal de Transparencia Económica del MEF, el monto destinado al Producto/ Proyecto 3000610: POBLACIÓN CON MEDIDAS DE PROTECCIÓN FÍSICA ANTE PELIGROS HIDROMETEOROLÓGICOS fue de S/ 467.6 millones en el 2015.

en los *gastos corrientes* en comparación con los *gastos de capital* en donde el ciclo del gasto enfrenta mayor dificultad. Sin embargo, cabe aclarar que el componente más importante de los *gastos corrientes* es la compra de bienes y servicios, los cuales estuvieron asociados a acciones de prevención frente al fenómeno El Niño (Cuadro N° 5).

### Cuadro N° 5

Ejecución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según tipo de gasto, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
<b>Gastos corrientes</b>	<b>1 143</b>	<b>1 075</b>	<b>94</b>	<b>2 040</b>	<b>1 905</b>	<b>93</b>
Personal y obligaciones sociales	167	161	96	164	157	96
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.19	0.18	98	0.78	0.67	86
Bienes y servicios	748	689	92	1 345	1 217	91
Donaciones y transferencias	175	175	100	326	326	100
Otros gastos	53	51	95	205	203	99
<b>Gastos de capital</b>	<b>3 289</b>	<b>2 460</b>	<b>75</b>	<b>2 518</b>	<b>1 891</b>	<b>75</b>
Donaciones y transferencias	12	11	87	65	6	9
Otros gastos	0.10	0.10	100	0.05	0.05	98
Adquisición de activos no financieros	3 270	2 447	75	2 448	1 882	77
Adquisición de activos financieros	6	2	34	4	3	58
<b>Total general</b>	<b>4 432</b>	<b>3 536</b>	<b>80</b>	<b>4 558</b>	<b>3 796</b>	<b>83</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### PPA por fuente de financiamiento

A diferencia del año 2014 y anteriores, en el 2015 la fuente *recursos determinados* ha dejado de ser la más importante en el financiamiento del PPA, ubicándose en segundo lugar con 34% del total, con una reducción de 457 millones de soles respecto al año anterior, producto de la disminución de las transferencias por canon proveniente de las industrias extractivas. Los *recursos ordinarios* son ahora la principal fuente y aportan el 45% del presupuesto, el cual aumentó en 430 millones de soles, tal como se puede ver en el cuadro N° 6.

*La disminución de las transferencias por canon proveniente de las industrias extractivas impactó de manera negativa en los recursos destinados a la pequeña agricultura.*

### Cuadro N° 6

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, 2015

(En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2014		2015		Variación (%) 2015/2014
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	
Recursos ordinarios	1 616	36	2 046	45	27
Recursos directamente recaudados	372	8	397	9	7
Recursos por operaciones oficiales de crédito	279	6	275	6	-1
Donaciones y transferencias	164	4	295	6	80
Recursos determinados	2 002	45	1 545	34	-23
<b>Total general</b>	<b>4 432</b>	<b>100</b>	<b>4 558</b>	<b>100</b>	<b>3</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En el 2015 se han dado variaciones importantes en la estructura del presupuesto por fuente de financiamiento según nivel de gobierno, asociadas a los cambios antes descritos, como se aprecia en el cuadro N° 7. En el gobierno nacional la fuente *recursos ordinarios* se incrementó en 533 millones de soles; en los gobiernos

### Cuadro N° 7

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional (GN)		Gobiernos regionales (GR)		Gobiernos locales (GL)		Diferencia de monto 2015/2014			Diferencia en % 2015/2014		
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	GN	GR	GL	GN	GR	GL
Recursos ordinarios	1 060	1 593	494	425	62	27	533	-68.8	-34.9	50	-14	-56
Recursos directamente recaudados	299	333	40	37	33	27	34	-2.5	-6.0	11	-6	-19
Recursos por operaciones oficiales de crédito	120	167	123	73	35	35	47	-50.7	-0.08	39	-41	-0
Donaciones y transferencias	47	59	23	155	93	82	12	131.4	-11.8	25	561	-13
Recursos determinados	772	708	256	193	974	644	-64,2	-62.3	-329.8	-8	-24	-34
<b>Total general</b>	<b>2 299</b>	<b>2 860</b>	<b>936</b>	<b>884</b>	<b>1 197</b>	<b>814</b>	<b>561</b>	<b>52.9</b>	<b>-382.6</b>	<b>24</b>	<b>-6</b>	<b>-32</b>

Fuente: MEF-SNIP

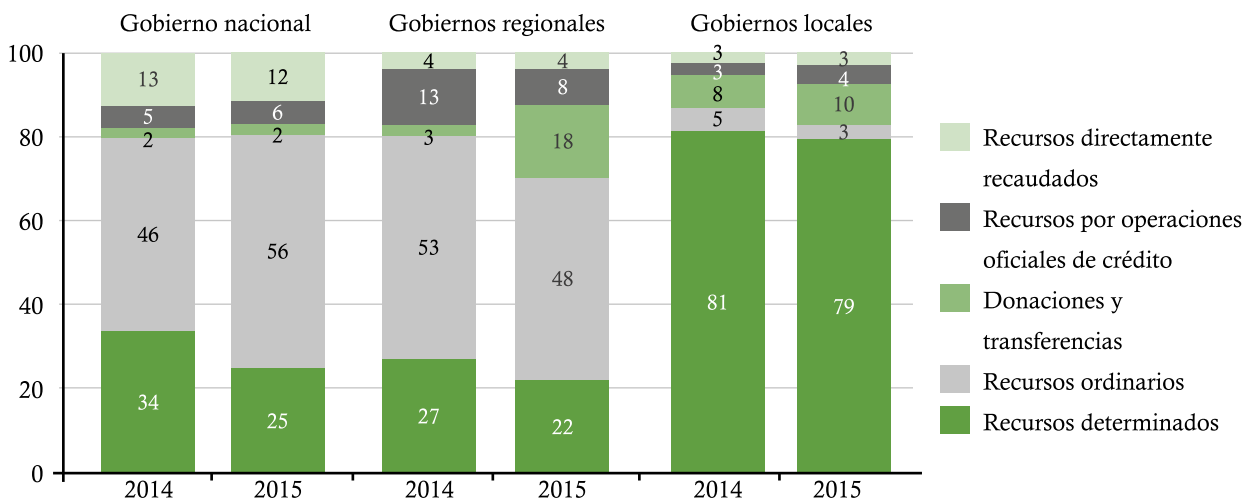
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

regionales destacan la reducción por más de 60 millones de soles tanto en *recursos ordinarios* como en *recursos determinados*; y en las municipalidades el presupuesto se reduce en todas las fuentes, especialmente los -330 millones de soles de los *recursos determinados*. El incremento del presupuesto de la fuente *donaciones y transferencias* en los gobiernos regionales, de S/ 23 millones a S/ 155 millones, es de carácter extraordinario, específicamente para el proyecto *Población con medidas de protección física ante peligros hidrometeorológicos* que incorpora un presupuesto de S/ 124.7 millones para 10 gobiernos regionales, y en especial para los de La Libertad y Piura, considerados de mayor riesgo.

Dichas variaciones presupuestales generaron cambios en los pesos relativos de cada fuente de financiamiento en los tres niveles de gobierno. En el gobierno nacional los *recursos ordinarios* aumentan su peso en 10 puntos porcentuales, mientras que en los gobiernos locales y regionales la fuente *recursos determinados* disminuye de manera sustancial (ver gráfico N° 7).

**Gráfico N° 7**

**Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2015 (En porcentajes)**



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

*La ejecución del PPA en el 2015 fue de 83%, tres puntos porcentuales más que el año anterior.*

### Ejecución del PPA por fuente de financiamiento

La ejecución del presupuesto del año 2015 llegó al 83% lo que, tal como ya anotamos, significa una relativa mejora respecto al año anterior, cuando se logró el 80% de avance. Como era de esperar los mayores índices de ejecución presupuestal se han registrado en las fuentes de financiamiento de *recursos ordinarios* que en este

año tuvieron como principal componente la adquisición de bienes y servicios para actividades de prevención frente a los riesgos del fenómeno El Niño. La ejecución de las demás fuentes de financiamiento registra avances por debajo del total, siendo el más importante los *recursos determinados* que van principalmente para financiar inversiones (ver cuadro N° 8).

Otro dato importante es que la mayor parte del presupuesto y del gasto de la fuente *recursos ordinarios* está bajo responsabilidad de las entidades del gobierno nacional, en 78%.

### Cuadro N° 8

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	1 616	1 507	93	2 046	1 972	96
Recursos directamente recaudados	372	331	89	397	347	88
Recursos por operaciones oficiales de crédito	279	176	63	275	161	59
Donaciones y transferencias	164	89	54	295	161	54
Recursos determinados	2 002	1 432	72	1 545	1 154	75
<b>Total general</b>	<b>4 432</b>	<b>3 536</b>	<b>80</b>	<b>4 558</b>	<b>3 796</b>	<b>83</b>

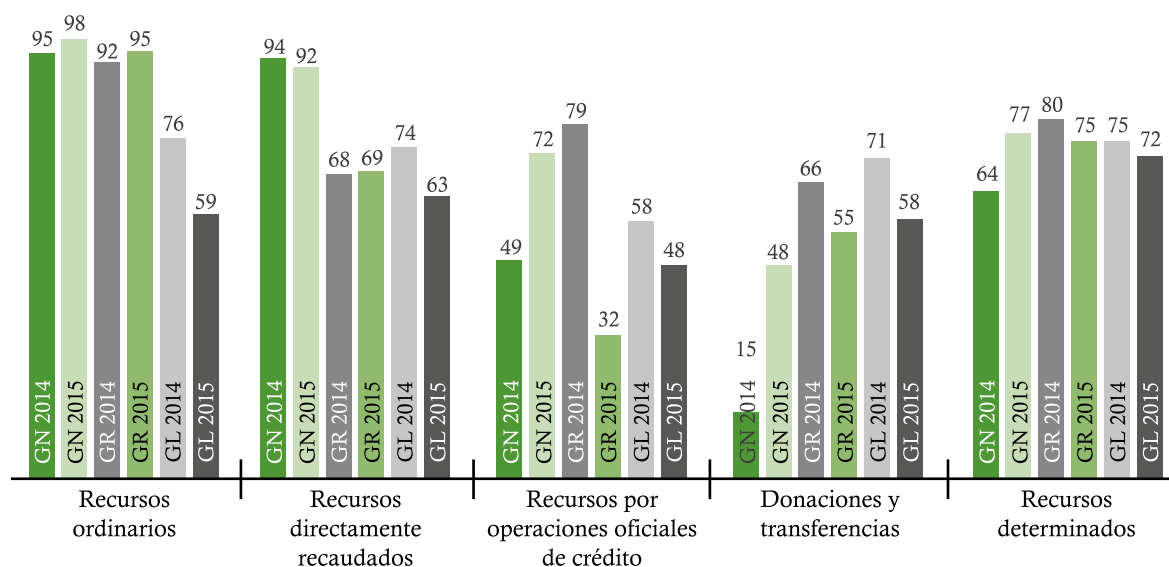
Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Revisando la ejecución presupuestal por nivel de gobierno encontramos que en la fuente *recursos ordinarios* solo las municipalidades han ejecutado menos porcentaje en el 2015 respecto al año anterior. En la fuente *recursos determinados*, cuyos principales receptores son los gobiernos regionales y locales, hubo una menor ejecución en el 2015, tal como se puede ver en el gráfico N° 8. Lo que sí llama la atención es la baja ejecución de los gobiernos regionales en la fuente *endeudamiento*, con solo 32% del total.

### Gráfico N° 8

Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2014 y 2015 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



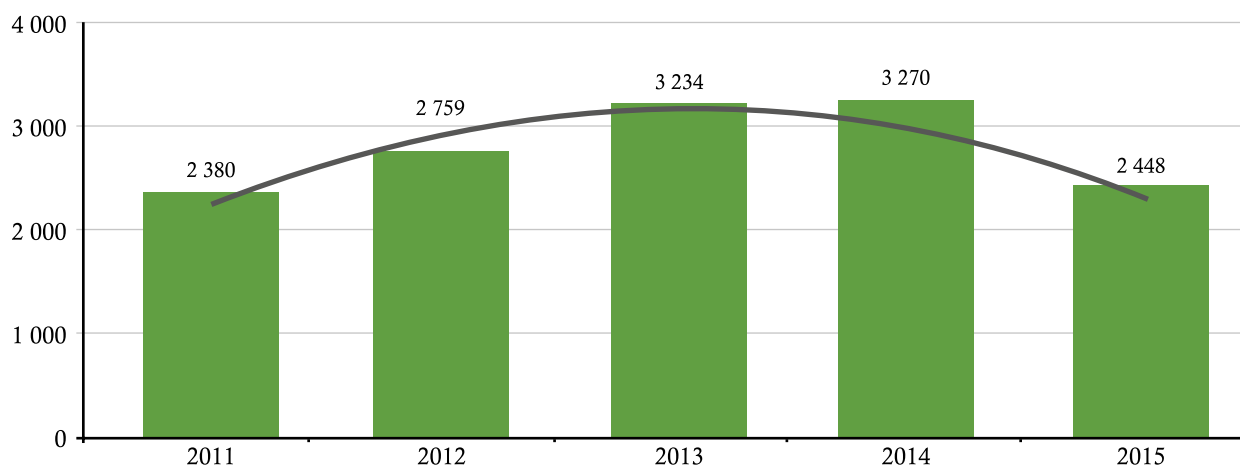
### 3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

El presupuesto total de inversión pública para la pequeña agricultura en el 2015 sufrió una disminución sustancial, de -822 millones de soles, respecto del año anterior, lo que representa una reducción del 25%. Como se aprecia en el gráfico N° 9, el presupuesto del año 2015 (de S/ 2 448 millones) retrocedió al nivel que tenía al inicio de este período gubernamental en el 2011 (S/ 2 380 millones) como consecuencia, de la reducción de los recursos del canon y del poco interés del gobierno por este sector de pequeños productores agropecuarios, a los cuales solo en los años 2013 y 2014 se les asignó un monto significativo mediante el Fondo Mi Riego que, como veremos, ha sido ejecutado con mucha lentitud.

*El presupuesto de 2015 retrocedió al nivel que tenía en 2011 como consecuencia de la reducción de los recursos del canon.*

Gráfico N° 9

Presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura, 2011–2015  
(En millones de soles)

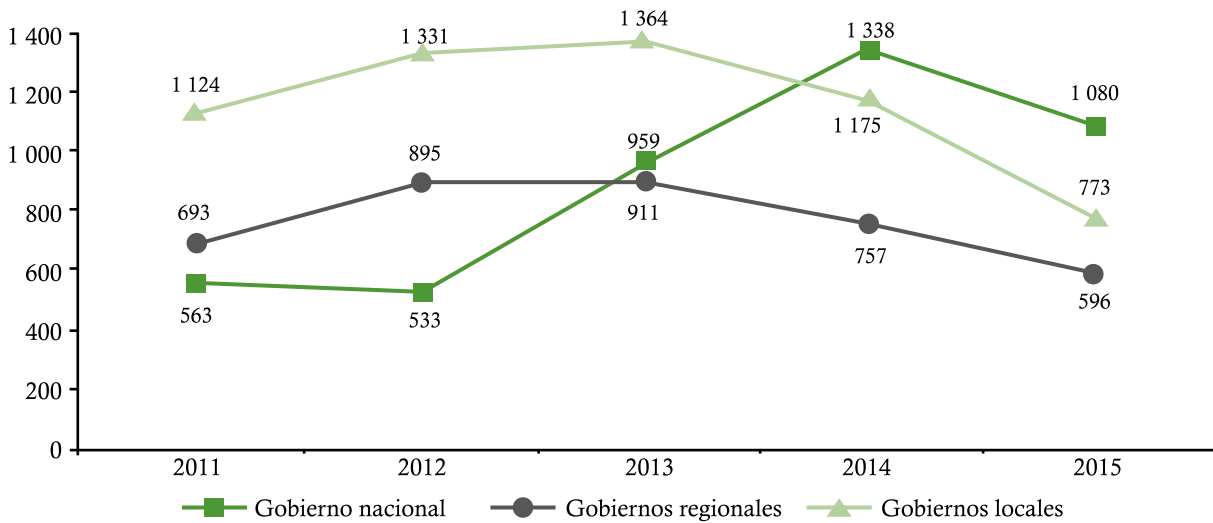


Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Según nivel de gobierno, el presupuesto de inversiones del año 2015 se redujo tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos regionales y las municipalidades, pero más fuertemente en estas últimas (en -34%). En el caso del gobierno nacional se evidencia en el gráfico N° 10 un incremento de su PPA durante el 2013 y 2014, producto de los recursos dispuestos por el Fondo Mi Riego. Mirando la tendencia del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura, este se recentralizó durante el gobierno de Ollanta Humala, porque de controlar el 24% del presupuesto total en 2011 el gobierno nacional pasó a tener el 44% en el 2015 (ver anexo N° 4).

### Gráfico N° 10

Presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2011–2015  
(En millones de soles)

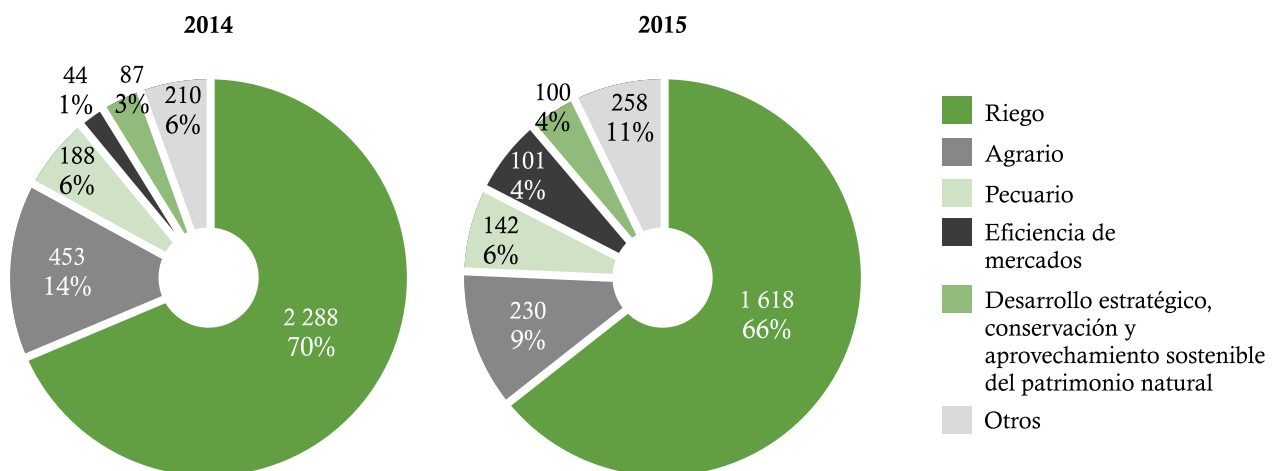


Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

En líneas generales la inversión pública agraria sigue manteniendo la misma distribución por división funcional, en la cual predominan los proyectos, programas y acciones de *Riego*, con las dos terceras partes del PIM total de las inversiones del año 2015; mientras que el otro tercio está distribuido principalmente en acciones de promoción agraria y pecuaria para la mejora de la productividad, y de desarrollo de mercados (acceso a mercados, libre competencia). Ver gráfico N° 11.

### Gráfico N° 11

Presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura, según división funcional, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

La importancia de los proyectos de riego es similar en los tres niveles de gobierno, mientras que las acciones de promoción agraria y pecuaria se realizan más en los gobiernos descentralizados. Cabe señalar que la disminución del presupuesto para riego es más pronunciada en el gobierno nacional, en donde el presupuesto se reduce en -313 millones de soles en 2015 respecto al año 2014 (ver cuadro N° 9).

*La importancia de los proyectos de riego es similar en los tres niveles de gobierno.*

### Cuadro N° 9

Presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura según división funcional, por nivel de gobierno, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Nivel de gobierno División funcional	2014		2015	
	PIM	Participación %	PIM	Participación %
<b>Gobierno nacional</b>	<b>1 338</b>	<b>100</b>	<b>1 080</b>	<b>100</b>
Riego	1 000	75	687	64
Agrario	70	5	0	0
Pecuario	0	0	0	0
Eficiencia de mercados	0	0	89	8
Desarrollo estrat., conserv. y aprovech. sostenible del patrimonio natural	0	0	86	8
Otras	268	20	218	20
<b>Gobiernos regionales</b>	<b>757</b>	<b>100</b>	<b>596</b>	<b>100</b>
Riego	581	77	459	77
Agrario	79	10	64	11
Pecuario	44	6	39	7
Otras	54	7	35	6
<b>Gobiernos locales</b>	<b>1 175</b>	<b>100</b>	<b>773</b>	<b>100</b>
Riego	707	60	473	61
Agrario	305	26	143	18
Pecuario	135	11	99	13
Otras	28	2	58	8
<b>Total general</b>	<b>3 270</b>		<b>2 448</b>	

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Si bien en el 2015 el presupuesto de la fuente *recursos determinados* disminuye en -662 millones de soles, junto a la de *recursos ordinarios* suman el 80% del presupuesto de inversión pública para la pequeña agricultura, porcentaje que se ha mantenido durante los cinco años<sup>10</sup>. Entre los años 2011 y 2015 el peso relativo de los *recursos determinados* fue de 2 a 1 en comparación con los *recursos ordinarios* de inversiones.

En el gobierno nacional y en las municipalidades la fuente de *recursos determinados* es la principal con el 47% y 81%, respectivamente; mientras que en los gobiernos regionales la mayor parte del financiamiento de la inversión agraria (51%) proviene de los *recursos ordinarios*, tal como se muestra en el cuadro N° 10.

### Cuadro N° 10

Presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos locales		Total	
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)
Recursos ordinarios	316	29	302	51	25	3	644	26
Recursos directamente recaudados	48	4	15	2	22	3	84	3
Recursos por operaciones oficiales de crédito	167	15	73	12	34	4	274	11
Donaciones y transferencias	40	4	28	5	66	9	134	5
Recursos determinados	509	47	178	30	625	81	1 313	54
<b>Total general</b>	<b>1 080</b>	<b>100</b>	<b>596</b>	<b>100</b>	<b>773</b>	<b>100</b>	<b>2 448</b>	<b>100</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Para el 2015 un 76% del presupuesto de inversión pública agraria está enmarcado en los programas presupuestales (PP) y el restante 24% corresponde a las llamadas asignaciones presupuestales que no resultan en productos y acciones centrales.

<sup>10</sup> Los pesos relativos de las dos fuentes de financiamiento han sido los siguientes: En 2011 RD 57% y RO 29%; en 2012 RD 58% y RO 29%; en 2013 RD 57% y RO 29%; y, en 2014 RD 60% y RO 25%.

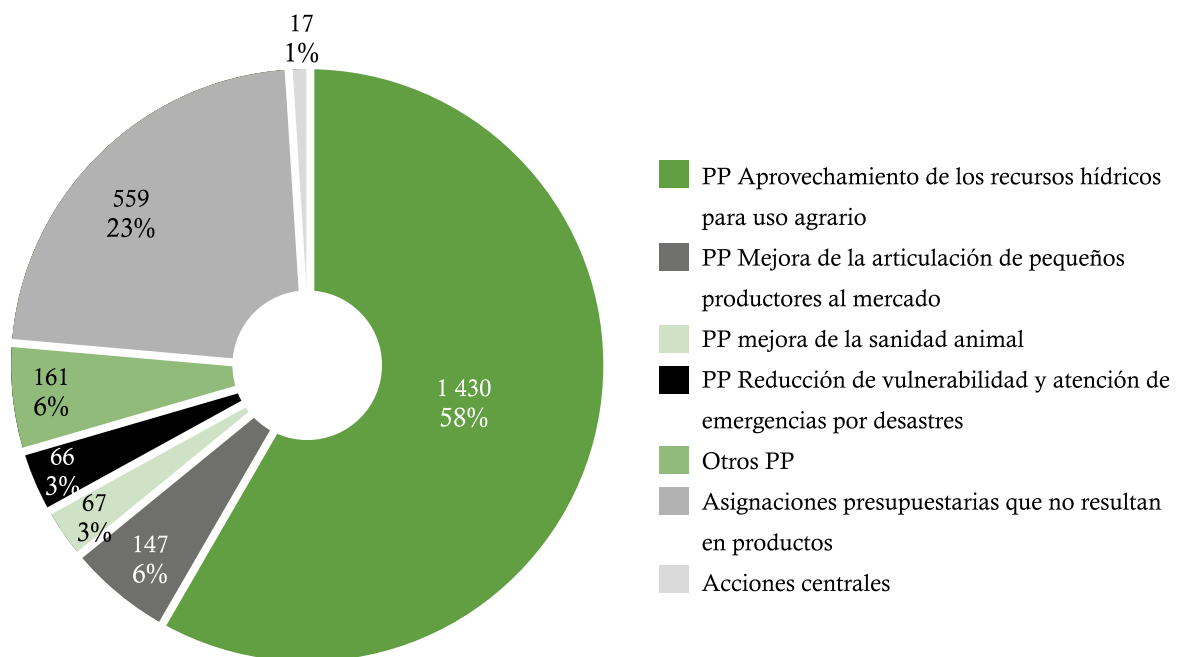
De un total de 10 PP el de mayor importancia es el de *aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario* con S/ 1 430 millones, que representa el 58% del total del PIM de inversiones de la pequeña agricultura. ¿Significa ello que tanto la asignación como la gestión del gasto están ahora más orientadas al logro de resultados en beneficio de la mejora de la productividad y los ingresos de los productores agrarios? Sin pretender dar respuesta a esta interrogante, podemos señalar que es probable que no esté ocurriendo así, porque debido a las deficiencias en su diseño y al enfoque muy centralista de estos programas, el logro de los resultados deja mucho que desear. Concretamente, el PP más importante, el de *aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario*, fue diseñado por el MINAGRI con escasa participación de los gobiernos regionales y una articulación igualmente deficiente entre ellos para el logro de los resultados<sup>11</sup>.

*Para el 2015, el 58% del total del PIM de inversiones para la pequeña agricultura esta destinado al PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario.*

Cabe mencionar que los recursos destinados a proyectos de riego también se incluyen en tres categorías presupuestales adicionales a la mencionada anteriormente, siendo estas el *Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú*, las *asignaciones presupuestarias que no resultan en productos* y *Acciones centrales*, las que en conjunto suman S/ 187 millones (8% del presupuesto total).

### Gráfico N° 12

Presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

<sup>11</sup> García, Orlando; "La evaluación de diseño y ejecución presupuestal para la mejora del gasto público". MEF, 2016.

Respecto al avance en la ejecución de las inversiones, en el 2015 se logró un promedio de 77%, lo que significa que quedó sin ejecutar el 23% del presupuesto disponible. Por nivel de gobierno, vemos que el gobierno nacional logró ejecutar el 82% de su presupuesto, mientras que en el otro extremo las municipalidades ejecutaron un 69%, y los gobiernos regionales se ubican en el intermedio con 78% (ver cuadro N° 11). Respecto al año anterior, estos resultados muestran una mejora en el gobierno nacional y una caída en la ejecución en los gobiernos descentralizados, debido principalmente a la presencia de nuevas autoridades y equipos de gestión que empiezan su aprendizaje.

El resultado principal es que el gasto de inversión del año 2015 disminuyó en -565 millones de soles respecto al año previo, lo que significa un retroceso del 23%. Cabe señalar que el año 2015 no fue bueno para la inversión pública en el país porque a nivel nacional también esta se redujo en 7%, resultado que no fue el esperado por las autoridades ni por los agentes económicos.

#### Cuadro N° 11

##### Ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2015

(En millones de soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Gobierno nacional	1 338	940	70	1 080	889	82
Gobiernos regionales	757	636	84	596	462	78
Gobiernos locales	1 175	871	74	773	531	69
<b>Total general</b>	<b>3 270</b>	<b>2 447</b>	<b>75</b>	<b>2 448</b>	<b>1 882</b>	<b>77</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Las funciones de *Riego, Agrario y Pecuario*, que en conjunto representan el 79% de las inversiones públicas ejecutadas en el 2015, redujeron su presupuesto y gasto proporcionalmente respecto al año 2014. En cambio, las funciones con presupuestos de S/ 100 millones o menos incrementaron sus gastos más que sus presupuestos en el 2015, por lo que en su mayoría aumentaron su nivel de ejecución presupuestal. Ellos son: *Eficiencia de mercados y Desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural* (ver cuadro N° 12).

## Cuadro N° 12

### Ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura, según división funcional, 2015

(En millones de soles y porcentajes)

División funcional	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Riego	2 288	1 643	72	1 618	1 173	72
Agrario	453	402	89	230	198	86
Pecuario	188	162	86	142	117	82
Eficiencia de mercados	44	22	50	101	97	96
Desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural	87	61	71	100	86	86
Gestión de riesgos y emergencias	86	52	60	89	57	64
Otras	124	106	85	168	154	92
<b>Total general</b>	<b>3 270</b>	<b>2 447</b>	<b>75</b>	<b>2 448</b>	<b>1 882</b>	<b>77</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

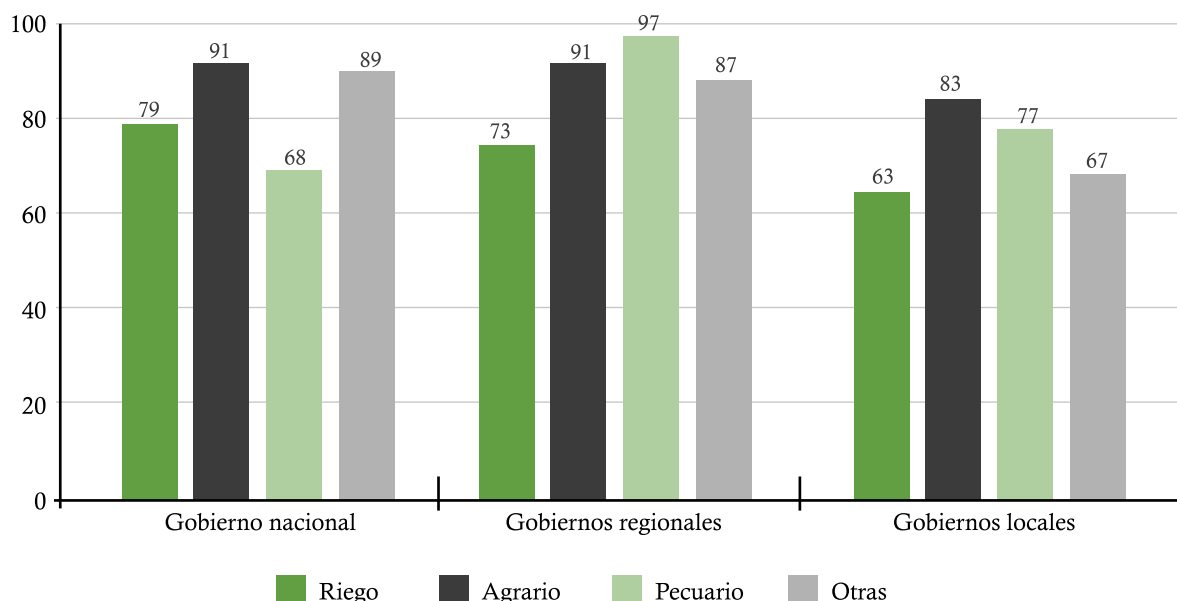
Por nivel de gobierno, se puede apreciar en el gráfico N° 13 que los gobiernos regionales fueron los más eficaces, alcanzando, con excepción de riego, el 87% y más de la ejecución de inversión pública agraria; por el contrario, en los gobiernos locales la mayoría de funciones alcanzó 77% o menos de ejecución presupuestal.

La función de *Riego*, que en todos los niveles de gobierno concentra los mayores montos de inversión, alcanzó en el 2015 los menores niveles de ejecución de inversiones; el caso de menor desempeño es el de las municipalidades que dejaron de ejecutar el 37% del presupuesto disponible.

*Los gobiernos regionales alcanzaron más del 87% de la ejecución de la inversión agraria en la mayoría de funciones.*

### Gráfico N° 13

Avance de ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura según división funcional, por nivel de gobierno, 2015 (En porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El gasto en las cinco fuentes de financiamiento del presupuesto de inversión pública agraria se redujo en el 2015. En *recursos determinados* y *recursos ordinarios*, que concentran en conjunto el 85% de la inversión ejecutada, hay un ligero crecimiento del porcentaje ejecutado, que se puede explicar por el menor presupuesto disponible.

### Cuadro N° 13

Ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	805	719	89	644	597	93
Recursos directamente recaudados	86	72	84	84	67	79
Recursos por operaciones oficiales de crédito	279	176	63	274	161	59
Donaciones y transferencias	126	70	56	134	62	46
Recursos determinados	1 975	1 410	71	1 313	995	76
<b>Total general</b>	<b>3 270</b>	<b>2 447</b>	<b>75</b>	<b>2 448</b>	<b>1 882</b>	<b>77</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



El nivel de ejecución de la inversión pública agraria del gobierno nacional es el más elevado e incluso es mayor que el promedio general, principalmente en las fuentes de *recursos determinados* y *recursos ordinarios*. Los gobiernos locales, por su parte, con excepción de la fuente *recursos determinados*, dejaron de ejecutar porcentajes importantes en los recursos que provienen de *endeudamiento* y *donaciones y transferencias* (ver cuadro N° 14). Como hemos señalado antes, en los gobiernos regionales la baja ejecución de los recursos de *donaciones y transferencias*<sup>12</sup> por *endeudamiento*<sup>13</sup> parece estar relacionada con el hecho de que la fuerza del fenómeno El Niño fue menor a la que se esperaba.

*Por fuentes de financiamiento, el gobierno nacional tuvo mayores niveles de ejecución que los gobiernos subnacionales.*

#### Cuadro N° 14

Ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional			Gobiernos regionales			Gobiernos locales		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	316	301	95	302	282	93	25	14	57
Recursos directamente recaudados	48	43	89	15	11	77	22	13	60
Recursos por operaciones oficiales de crédito	167	121	72	73	23	32	34	17	49
Donaciones y transferencias	40	15	38	28	10	37	66	36	55
Recursos determinados	509	409	80	178	136	76	625	451	72
<b>Total general</b>	<b>1 080</b>	<b>889</b>	<b>82</b>	<b>596</b>	<b>462</b>	<b>78</b>	<b>773</b>	<b>531</b>	<b>69</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

12 La baja ejecución de la fuente donaciones y transferencias es resultado de tener 14 proyectos con presupuesto equivalente al 46% del total del PIM de esta fuente sin ningún gasto y cuatro proyectos con ejecuciones menores al 50%.

13 La baja ejecución de los presupuestos financiados con la fuente recursos por operaciones oficiales de crédito se debe a que 11 proyectos, que representan el 50% del total del PIM de esta fuente, no ejecutaron gasto, y otros seis proyectos (24% del total del PIM) gastaron 50% o menos del presupuesto disponible.

En la mayoría de categorías presupuestales, la ejecución de la inversión pública agraria ha sido porcentualmente mayor en el 2015. Al respecto cabe destacar que en el caso del PP *Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado* la ejecución se eleva hasta el 95%, teniendo en cuenta que contaba con un mayor presupuesto y el gasto llegó hasta triplicarse de un año a otro. Es importante señalar que dentro de este programa presupuestal están incorporados dos grandes proyectos<sup>14</sup> a cargo del gobierno nacional, que suman un gasto de S/ 75.3 millones, representando la mitad del gasto de este PP en 2015.

### Cuadro N° 15

Ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 050	1 473	72	1 430	1 048	73
PP Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	66	42	64	147	140	95
PP Mejora de la sanidad animal	80	69	86	67	57	84
PP Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	84	50	60	66	49	75
Otros PP	217	188	86	161	119	74
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	752	609	81	559	454	81
Acciones centrales	22	16	72	17	16	92
<b>Total</b>	<b>3 270</b>	<b>2 447</b>	<b>75</b>	<b>2 448</b>	<b>1 882</b>	<b>77</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

<sup>14</sup> Los proyectos son: Fortalecimiento del desarrollo local en áreas de la sierra y la selva alta del Perú, con un presupuesto de S/ 30.7 millones y un gasto de S/ 30.7 millones; y Ampliación del apoyo a las alianzas rurales productivas en la sierra del Perú - Aliados II, en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco, con un presupuesto de S/ 44.7 millones y un gasto de S/ 44.6 millones.

## 4. PRINCIPALES PROGRAMAS Y MECANISMOS DIRIGIDOS A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

### 4.1 Fondo Mi Riego

Creado en el año 2013, el Fondo Mi Riego ha dado un mayor protagonismo al gobierno nacional, a través de unidades ejecutoras del MINAGRI, como el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agrorural) y el Programa Sectorial de Irrigaciones (PSI), en la asignación y ejecución de los recursos públicos dirigidos a proyectos de riego en la sierra del país. La participación de los gobiernos regionales y de las municipalidades se limitó a la de meros demandantes de recursos mediante la presentación de sus proyectos.

Después de los S/ 1 000 millones con los que comenzó, recibió mayores recursos en el 2014 mediante la Ley N° 30191, que autoriza depósitos en su cuenta por hasta S/ 200 millones, destinados al financiamiento de la ejecución de proyectos de inversión de prevención, mitigación y adecuada preparación para la respuesta ante situaciones de desastre; y mediante la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto Público para el ejercicio fiscal 2015, se le asignó S/ 450 millones para continuar con su finalidad de contribuir a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura de riego con fines agrícolas que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país, en localidades ubicadas por encima de los mil metros sobre el nivel del mar.

En el 2015 los proyectos incluidos en el ciclo de proyectos del fondo sumaron un total de 447, con un monto asignado de S/ 1 401 millones, tal como se muestra en el cuadro N° 16. Con excepción de los que se encuentran en proceso de selección, se incrementaron las otras tres categorías. Lo más saltante es que en el 2015 el número de proyectos en situación de concluido pasó de 31 a 114, y sus montos de S/ 65 millones a S/ 271 millones; aun así se trata de un avance lento porque estamos hablando de tres años de gestión. Por otra parte, los que se encuentran en ejecución aumentaron en 101 proyectos para el año 2015, mientras que el costo lo hizo en S/ 137 millones.

*El 2015 el número de proyectos concluidos con el Fondo Mi Riego pasó de 31 a 114 y los montos invertidos de S/ 65 millones a S/ 271 millones.*

### Cuadro N° 16

Fondo Mi Riego: Proyectos aprobados con asignación de recursos, según estado situacional, a diciembre de 2015 (En número y millones de soles)

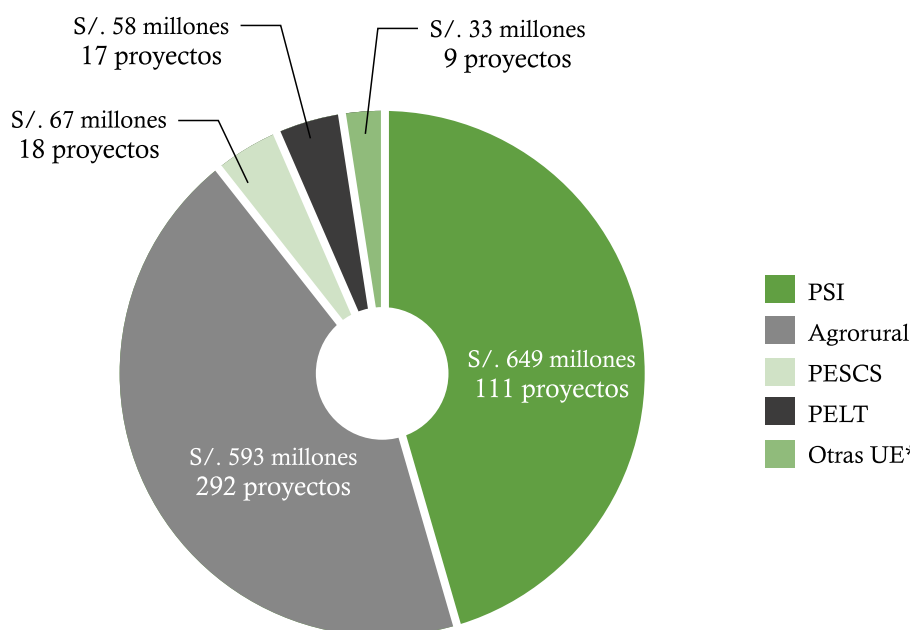
Estado situacional	2014		2015	
	Proyecto (número)	Monto asignado (Mill. de soles)	Proyecto (número)	Monto asignado (Mill. de soles)
Concluido	31	65	114	271
En ejecución	165	811	266	948
Aprobado	5	15	21	97
En proceso de selección	113	238	46	85
<b>Total general</b>	<b>314</b>	<b>1 129</b>	<b>447</b>	<b>1 401</b>

Fuente: MINAGRI - Fondo Mi Riego  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Las unidades ejecutoras Agrorural y PSI han sido las principales responsables del manejo de los recursos, con el 89% del monto total asignado por el Fondo Mi Riego en 2015. Se evidencia que el PSI financió proyectos con montos presupuestales promedio mayores (S/ 5.8 millones por proyecto) en comparación con los montos financiados por Agrorural (S/ 2 millones por proyecto), siendo esta última la que gestiona un mayor número de proyectos (292), probablemente porque su presencia territorial es más amplia en el país (ver gráfico N° 14).

### Gráfico N° 14

Fondo Mi Riego: Proyectos según Unidad Ejecutora, a diciembre de 2015 (En millones de soles y número)



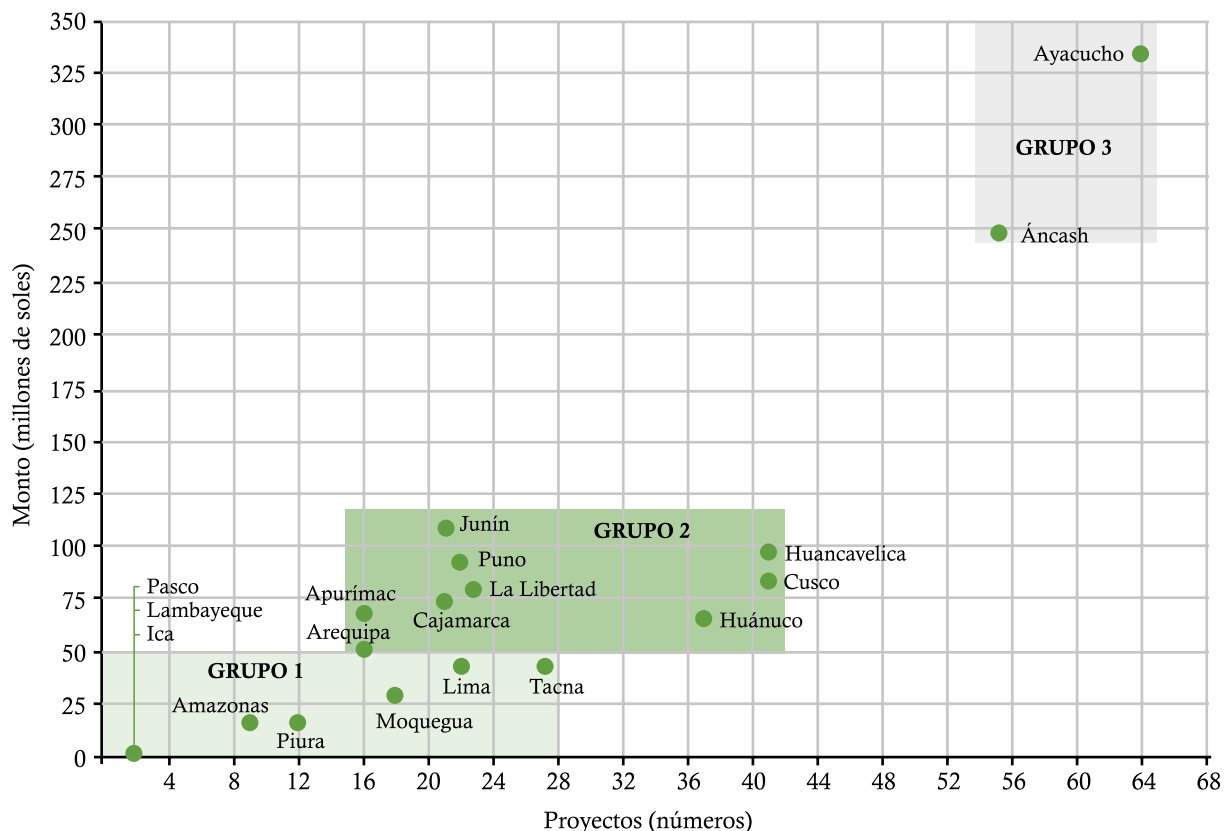
\*PEJSIB, DGIAR y PEAH  
Fuente: MINAGRI-Fondo Mi Riego  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Considerando el monto acumulado asignado a los departamentos, los recursos del Fondo Mi Riego se encontraban distribuidos, hacia fines de 2015, en tres grupos (gráfico N° 15). En el grupo 1, integrado por ocho departamentos, sus presupuestos acumulados por región fueron menores a S/ 45 millones; y en el caso de Pasco, Ica y Lambayeque solo se les aprobó dos proyectos a cada uno. Las nueve regiones del grupo 2 concentran alrededor del 50% del número de proyectos financiados y del financiamiento total; los más beneficiados en este grupo son Junín con S/ 100.5 millones para 21 proyectos, Huancavelica con S/ 94.4 millones y 41 proyectos, Cusco con S/ 80.2 millones y 41 proyectos, Arequipa con S/ 51.3 millones y 167 proyectos. En el tercer grupo están los dos departamentos más beneficiados, Ayacucho y Áncash, donde se concentra el 41% del total del fondo al año 2015, con S/ 579 millones distribuidos en 64 y 55 proyectos, respectivamente. Si bien los funcionarios del MINAGRI señalan que la asignación de los recursos del fondo es el resultado del orden en el que se presentaron y de la calidad de los proyectos, nosotros consideramos que hay además otros factores, distintos al porcentaje de población rural y de pobreza monetaria de las localidades, que podrían haber influido en la distribución de recursos, como que Ayacucho es la tierra de donde proviene el presidente de la República, y que la Minera Antamina contribuyó para que Áncash preparara y presentara un mayor número de proyectos con expedientes técnicos.

*Al parecer, factores políticos, además del orden en que se presentaron los proyectos y su calidad, estarían influyendo en la asignación de los recursos del Fondo Mi Riego en algunas regiones.*

### Gráfico N° 15

Fondo Mi Riego: Proyectos aprobados según departamentos, a diciembre de 2015  
(En millones de soles y número)



Fuente: MINAGRI - Fondo Mi Riego  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

De los 266 proyectos en ejecución que registraba el Comité Técnico del Fondo Mi Riego (CTMR) en el 2015 (ver cuadro N° 16), según la información del MEF, 227 contaron con presupuesto modificado de S/ 333 millones, de los cuales las cinco unidades ejecutoras lograron gastar en conjunto el 78.2%.

Como se aprecia en el cuadro N° 17, Agrorural es la unidad ejecutora con mayor número de proyectos y presupuesto del fondo, y logró un avance del 76% del presupuesto disponible, desempeño que está por debajo del promedio general. Si bien la mayor parte de los proyectos ejecutó más del 90% de sus presupuestos, se registran hasta seis proyectos con PIM superiores a S/ 1 millón (incluso de 6 y 7 millones de soles) que tuvieron porcentajes de avance menores al 50%<sup>15</sup> y hasta de menos de 5%<sup>16</sup>. Otros 19 proyectos, cuyos presupuestos sumaban S/ 15.2 millones, tuvieron cero en devengados durante el año.

### Cuadro N° 17

#### Ejecución del presupuesto de los proyectos del Fondo Mi Riego, según Unidad Ejecutora, 2015

(En número, millones de soles y porcentajes)

Unidad Ejecutora	Proyectos	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
AGRORURAL	159	152	115	75.9
PSI	52	122	101	82.7
PELT	2	38	35	90.8
PESCS	10	16	8	48.3
PEJSIB	4	5	2	36.9
<b>Total general</b>	<b>227</b>	<b>333</b>	<b>260</b>	<b>78.1</b>

Fuente: MINAGRI-Fondo Mi Riego, MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

15 Se trata de tres proyectos de Huancavelica que suman S/ 10.7 millones, dos de Piura por S/ 3.3 millones y uno de Ayacucho por S/ 6.2 millones. En conjunto, la ejecución de los seis proyectos alcanza sólo el 36%.

16 El proyecto *Mejoramiento del servicio de agua para riego de los caseríos Juzgara-Huaylas, distrito y provincia de Huancabamba – Piura* ejecutó 1.6% de un presupuesto de S/ 2.2 millones; y el proyecto *Instalación del sistema de riego de la tuna y la naranja del caserío Nueva Esperanza, distrito de Huarmaca - Huancabamba – Piura*, que tuvo un PIM de S/ 1.1 millones solo ejecutó el 2.9%.

Por su parte el PSI registra un avance de ejecución de 82.7%, debido a que la mayoría de los proyectos (56%) superaba el 90% de ejecución; entre ellos se encuentran los de mayor presupuesto<sup>17</sup>, que forman parte del Grupo 3 de regiones antes mencionado; también encontramos cuatro proyectos con porcentajes de avance menores al 50%; y seis proyectos con presupuestos menores a S/ 140 000 que no fueron ejecutados.

Un problema que subsiste prácticamente desde el inicio del Fondo Mi Riego es la poca transparencia sobre el avance de ejecución de los proyectos, debido a que la información no se actualiza regularmente en su página *web*; por lo tanto no se puede saber los niveles de avance físico ante una determinada ejecución presupuestal. Haría bien el MINAGRI en superar esta falencia que obstaculiza las acciones de monitoreo desde la sociedad civil y las organizaciones agrarias.

## 4.2 Agrorural

Agrorural es un programa del MINAGRI cuya finalidad es el desarrollo rural con énfasis en las zonas de mayor pobreza de país. El año 2015 registra un presupuesto modificado de S/ 489 millones, lo que significa una reducción de -20% con relación al 2014, marcando un cambio en la tendencia creciente de los años previos sustentado en el aporte del Fondo Mi Riego (ver gráfico N° 16).

Tal como dimos cuenta en los reportes de años anteriores, el Fondo Mi Riego (creado el año 2013) hizo que el presupuesto de Agrorural se multiplicara al ser una de las principales unidades ejecutoras de dicho fondo. En términos concretos, el año 2013 su presupuesto se triplicó con los recursos de este fondo, hasta llegar a los S/ 612 millones en el 2014. En el 2015 en cambio se ha producido una reducción del orden del 20%, que se explica principalmente por la disminución de los recursos del Fondo Mi Riego, pasando de S/ 350 millones en 2014 a S/ 152 millones en 2015<sup>18</sup>.

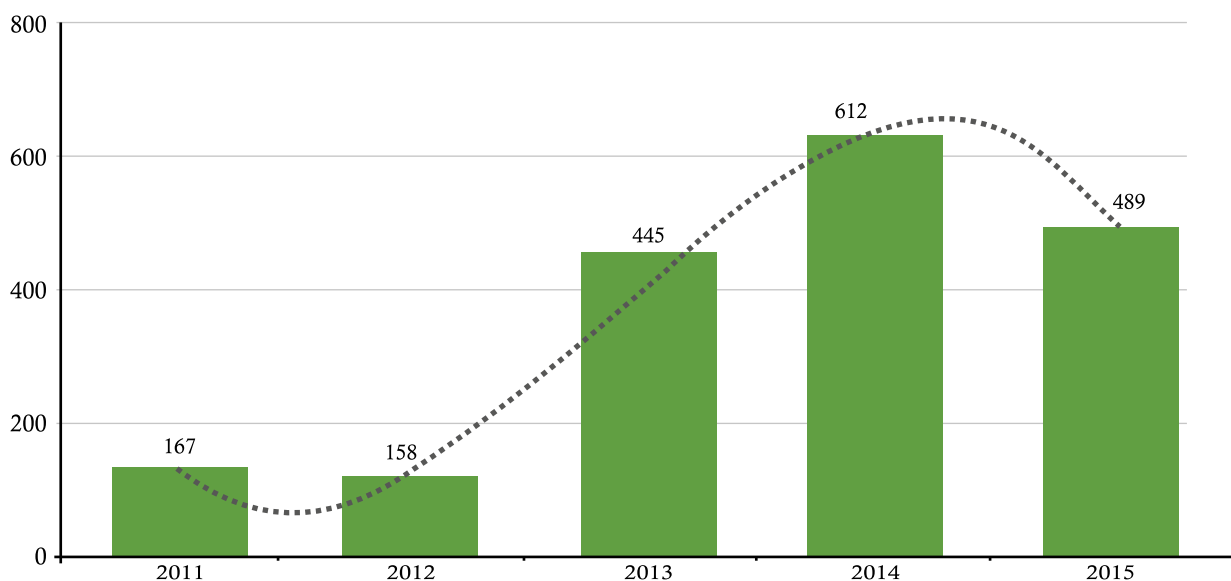
*En el 2015 el programa Agrorural ha sufrido una reducción del 20% respecto al año anterior, producto principalmente de la disminución de los recursos del Fondo Mi Riego.*

17 Podemos mencionar a los tres proyectos con los mayores presupuestos en 2015: el proyecto *Instalación del servicio de agua del sistema de riego Huaccme, distritos de Colta y Oyolo, provincia de Páucar del Sara Sara, departamento y región Ayacucho*, con un PIM de S/ 11.2 millones que ejecutó el 95%; el proyecto *Instalación del servicio de agua para riego en el sistema de irrigación Lucma - Llumpa, provincia de Mariscal Luzuriaga, departamento de Ancash*, que ejecutó el 91% de los S/ 9.2 millones de presupuesto; y el proyecto *Ampliación del servicio de agua del sistema de riego Rancayán, del distrito de Ocros, provincia de Ocros, Región Ancash*, con un presupuesto de S/ 8.0 millones y que logró ejecutar el 96%.

18 La información más detallada la podemos encontrar en el cuadro N° 19 del *Reporte 8 de Políticas y Presupuesto Público para la pequeña agricultura, Balance 2014*, y en el cuadro N° 17 del presente reporte.

### Gráfico N° 16

Presupuesto de Agrorural, 2011–2015 (En millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Analizando el presupuesto por tipo de gasto vemos que si bien todos los rubros se reducen respecto al año 2014, la mayor caída se registra en los *gastos de capital*, con 22.4%, equivalente a S/ 111 millones menos, lo cual se explica en buena medida por la disminución de los recursos del Fondo Mi Riego. En los *gastos corrientes*, lo más significativo es la reducción en S/ 10 millones del presupuesto destinado a bienes para el funcionamiento institucional y pagos a servicios externos prestados a la entidad (ver cuadro N° 18).

### Cuadro N° 18

Agrorural: Presupuesto (PIM) según tipo de gasto, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2014	2015	Variación % 2015/2014
<b>Gastos corrientes</b>	<b>118</b>	<b>106</b>	<b>-10.2</b>
Personal y obligaciones sociales	14	12	-14.3
Bienes y servicios	104	94	-9.3
Otros gastos	0.36	0.11	-68.2
<b>Gastos de capital</b>	<b>494</b>	<b>383</b>	<b>-22.4</b>
Adquisición de activos no financieros	494	383	-22.4
<b>Total general</b>	<b>612</b>	<b>489</b>	<b>-20.1</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



Si bien la ejecución presupuestal ha mejorado respecto al 2014 en términos porcentuales, el gasto devengado total del 2015 es levemente menor. El cambio porcentual más importante se produce en la mayor ejecución de los gastos de capital, pasando del 61.4% en 2014 al 80.4% en 2015, aunque en términos de montos el gasto solo es ligeramente mayor en S/ 5 millones. En otros términos, la mayor eficacia alcanzada es solo aparente (ver cuadro N° 19).

### Cuadro N° 19

Agrorural: Presupuesto ejecutado por tipo de gasto, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2014			2015		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución %	PIM	Gasto	Avance de ejecución %
<b>Gastos corrientes</b>	<b>118</b>	<b>113</b>	<b>95.5</b>	<b>106</b>	<b>104</b>	<b>97.4</b>
Personal y obligaciones sociales	14	14	96.5	12	12	98.0
Bienes y servicios	104	99	95.4	94	92	97.4
Otros gastos	0.36	0.32	90.7	0.11	0.06	49.7
<b>Gastos de capital</b>	<b>494</b>	<b>303</b>	<b>61.4</b>	<b>383</b>	<b>308</b>	<b>80.4</b>
Adquisición de activos no financieros	494	303	61.4	383	308	80.4
<b>Total general</b>	<b>612</b>	<b>416</b>	<b>68.0</b>	<b>489</b>	<b>411</b>	<b>84.1</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

A pesar de que los *recursos determinados* y los *recursos ordinarios* sufrieron una caída, siguen siendo las principales fuentes de financiamiento de Agrorural. El menor aporte de estas fuentes (en -39% y -24.7%, respectivamente) ha sido compensado con mayores recursos provenientes de endeudamiento con entidades internacionales<sup>19</sup>, que aumentaron en S/ 68 millones (ver cuadro N° 20).

<sup>19</sup> Como se señala en el Plan Operativo Institucional 2015 Modificado: Agrorural ejecuta proyectos con endeudamiento externo, cofinanciados por entidades financieras como el Banco Mundial (Proyecto ALIADOS II), FIDA (Proyectos Sierra Sur II, Sierra Norte y Sierra Selva) y JICA (Programa PIPMIRS), principalmente.

### Cuadro N° 20

Agrorural: Presupuesto (PIM) según fuente de financiamiento, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2014	2015	Variación (%) 2014/2013
Recursos ordinarios	167	126	-24.7
Recursos directamente recaudados	31	28	-10.1
Recursos por operaciones oficiales de crédito	38	106	176.2
Donaciones y transferencias	0.53	1	44.1
Recursos determinados	375	229	-39.0
<b>Total general</b>	<b>612</b>	<b>489</b>	<b>-20.1</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

*En Agrorural los recursos para Eficiencia de mercados aumentan significativamente al 2015 debido al mayor número de planes de negocios.*

Junto con la reducción del monto de inversión total, se observan cambios en la distribución del presupuesto de Agrorural según principales funciones. *Riego* se mantiene como la función con mayor presupuesto en el 2015, pero su peso relativo disminuyó en quince puntos porcentuales. En cambio los recursos de la función *Eficiencia de mercados* se incrementan significativamente, correspondiendo al aumento del número de planes de negocios financiados por tres proyectos con Convenio de Préstamo que forman parte de Agrorural, los que pasaron de 186 en 2014 a 1 325 en 2015. Dichos proyectos son: *Sierra Norte*, que financió 53 planes de negocios; *Fortalecimiento del desarrollo local en áreas de la sierra y selva alta del Perú*, que financió 480 planes de negocios; y con *Aliados II* se cofinanciaron 792 planes de manejo.

### Cuadro N° 21

Agrorural: Presupuesto (PIM) de las inversiones según división funcional, 2015

(En millones de soles y porcentajes)

División funcional	2014		2015	
	PIM	Participación %	PIM	Participación %
Riego	445	90.1	285	74.5
Agrario	0.38	0.1	0.24	0.1
Eficiencia de mercados	31	6.2	85	22.1
Otras funciones	18	3.6	13	3.4
<b>Total general</b>	<b>494</b>	<b>100.0</b>	<b>383</b>	<b>100.0</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

El avance de ejecución del gasto de inversión en Agrorural en el 2015 mejoró, pasando de 61.4% a 80.4%; sin embargo, la mejora es menor en los proyectos de riego que se ejecuta en gran medida con los recursos del Fondo Mi Riego. Es decir, tal como se muestra en el cuadro N° 17, los proyectos del Fondo Mi Riego lograron ejecutar el 75.9% de lo presupuestado, comparado con el 57% de avance alcanzado en el 2014.

Los proyectos regulares de Agrorural ejecutaron más de 80% de la inversión programada<sup>20</sup>; en los proyectos de la cooperación internacional, sobre todo *Fortalecimiento del desarrollo local en áreas de la sierra y selva alta del Perú* y *Alianzas rurales productivas en la sierra del Perú - Aliados II*, que representan el 88.5% del PIM de la función *Eficiencia de mercados*, el avance de ejecución fue cercano al 100% (ver cuadro N° 22).

*La reducción de la inversión de Agrorural se da en casi todos los departamentos donde interviene, con excepción de Tacna, Cusco y Arequipa.*

### Cuadro N° 22

Agrorural: Inversión ejecutada según división funcional, 2015 (En millones de soles y porcentajes)

División funcional	2014			2015		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución %	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución %
Riego	445	273	61.4	285	211	73.9
Agrario	0.38	0.37	96.3	0.24	0.23	96.4
Eficiencia de mercados	31	13	42.1	85	84	99.4
Otras funciones	18	17	94.5	13	13	99.0
<b>Total general</b>	<b>494</b>	<b>303</b>	<b>61.4</b>	<b>383</b>	<b>308</b>	<b>80.4</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

La reducción de la inversión de Agrorural se da en casi todos los departamentos donde interviene, con excepción de Tacna, Cusco y Arequipa. La reducción más significativa (por encima del 50%) se produce en los departamentos que tenían mayores recursos como Huancavelica, Apurímac, Áncash, Huánuco y Lima, tal como se ve en el cuadro N° 23. Es importante señalar que el 47% de los proyectos y el 40% del presupuesto de inversión en estos departamentos fueron financiados por el Fondo Mi Riego (ver mayores detalles en el anexo N° 5).

<sup>20</sup> El 9% de los proyectos regulares de Agrorural tuvieron una ejecución menor al 80%; y 13% del total de proyectos no registró gastos devengados en el 2015.

### Cuadro N° 23

Agrorural: Presupuesto (PIM) de las inversiones según departamento, 2015  
(En millones de soles y porcentajes)

Departamento	2014	2015	Variación (%) 2015/2014
Huancavelica	69	32	-54
Tacna	21	24	14
Cusco	17	23	37
Apurímac	47	23	-50
Ayacucho	28	23	-19
Áncash	53	22	-58
Huánuco	53	18	-67
Cajamarca	23	15	-35
Puno	23	15	-37
Junín	35	14	-60
Piura	8	14	66
Lima	44	13	-71
Arequipa	9	10	12
La Libertad	32	9	-71
Moquegua	17	6	-63
Amazonas	11	4	-59
San Martín	3	3	6
Pasco	0.34	2	363
Ica	0.09	0	-100
Lambayeque	0.91	0	-100
Varios*	0	113	100
<b>Total general</b>	<b>494</b>	<b>383</b>	<b>-22</b>

\* Del Proyecto Sierra-Sur, Proyecto Sierra-Norte, Proyecto Sierra y Selva Alta, Proyecto PIP-MIRS, de Acciones Comunes, Pre-Inversión y Sin proyecto.

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### 4.3 Agroideas

El programa Agroideas apoya en la mejora de la competitividad de los pequeños y medianos productores a través del cofinanciamiento no reembolsable, organizado en tres componentes: *adopción de tecnologías* (mediante capacitación, asesoría y acompañamiento técnico) para optimizar los procesos productivos, *incentivos para la gestión empresarial* y *apoyo a la asociatividad de los agricultores*.

Es importante mencionar que en el 2015 el programa ejecutó un encargo extraordinario que triplicó sus recursos. Se trata de la transferencia de proyectos aprobados en el VRAEM para Reconversión Productiva Agropecuaria, que se realizó en el cuarto trimestre del año por S/ 113 901 830, destinada a 1 968 productores, con la meta de reconvertir 2 224 hectáreas de hoja de coca a cacao, café y piña.

Analizando los recursos de Agroideas en los últimos cuatro años, estos se han incrementado progresivamente hasta llegar en el 2015 a S/ 57.7 millones, haciendo un total acumulado de S/ 153.4 millones para el período 2011-2015; beneficiando a 32 847 productores y a 616 organizaciones de productores distribuidos en localidades de 23 departamentos del país.

Como se evidencia en el cuadro N° 24 el crecimiento de las transferencias ha sido constante en todos los componentes, con excepción de la *asociatividad* en el 2015, que se redujo al 30% respecto al año 2014; parece evidente que esto último guarda relación con la disminución del número de productores y organizaciones con los que se trabaja, que se redujo en más de 80%.

*El programa Agroideas apoya en la mejora de la competitividad de los pequeños y medianos productores a través de cofinanciamiento no reembolsable.*

#### Cuadro N° 24

**Agroideas: Transferencias por componente, organizaciones y productores beneficiarios, 2011-2015**  
(En soles y número)

Componente	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Adopción de tecnología (S/)	3 798 620	18 635 225	26 780 950	31 584 941	57 750 881	151 258 256
Incentivo de gestión empresarial (S/)	102 250	320 900	368 576	308 843	752 616	2 036 585
Incentivo de asociatividad agraria (S/)	2 051	22 826	33 784	31 296	9 777	99 734
<b>Monto total transferido (S/)</b>	<b>3 902 921</b>	<b>18 978 951</b>	<b>27 183 310</b>	<b>31 925 081</b>	<b>58 513 274</b>	<b>153 394 575</b>
Organizaciones de productores (OP) <sup>a</sup> (núm.)	20	103	203	274	478	616 <sup>b</sup>
Productores beneficiarios (PB) <sup>c</sup> (número)	3 290	11 489	15 918	15 488	26 586	32 847 <sup>d</sup>

a. Número de organizaciones de productores a las que se transfirieron recursos por uno y hasta tres componentes en cada año. El número de OP del 2012 incluye 19 OP que recibieron transferencias el año anterior; el número de OP del 2013 incluye 25 OP que recibieron transferencias en años anteriores; en 2014 se incluye 48 OP que recibieron transferencias en años anteriores; y en 2015 se incluye 76 OP que recibieron transferencias en años anteriores.

b. Total de organizaciones de productores que recibieron transferencias una o más veces en el período 2011-2015.

c. Número de productores beneficiarios que pertenecen a las OP que en cada año han recibido transferencias, incluyendo las que recibieron en años anteriores.

d. Total de productores beneficiarios que pertenecen a las OP que recibieron transferencias una o más veces durante el período 2011-2015.

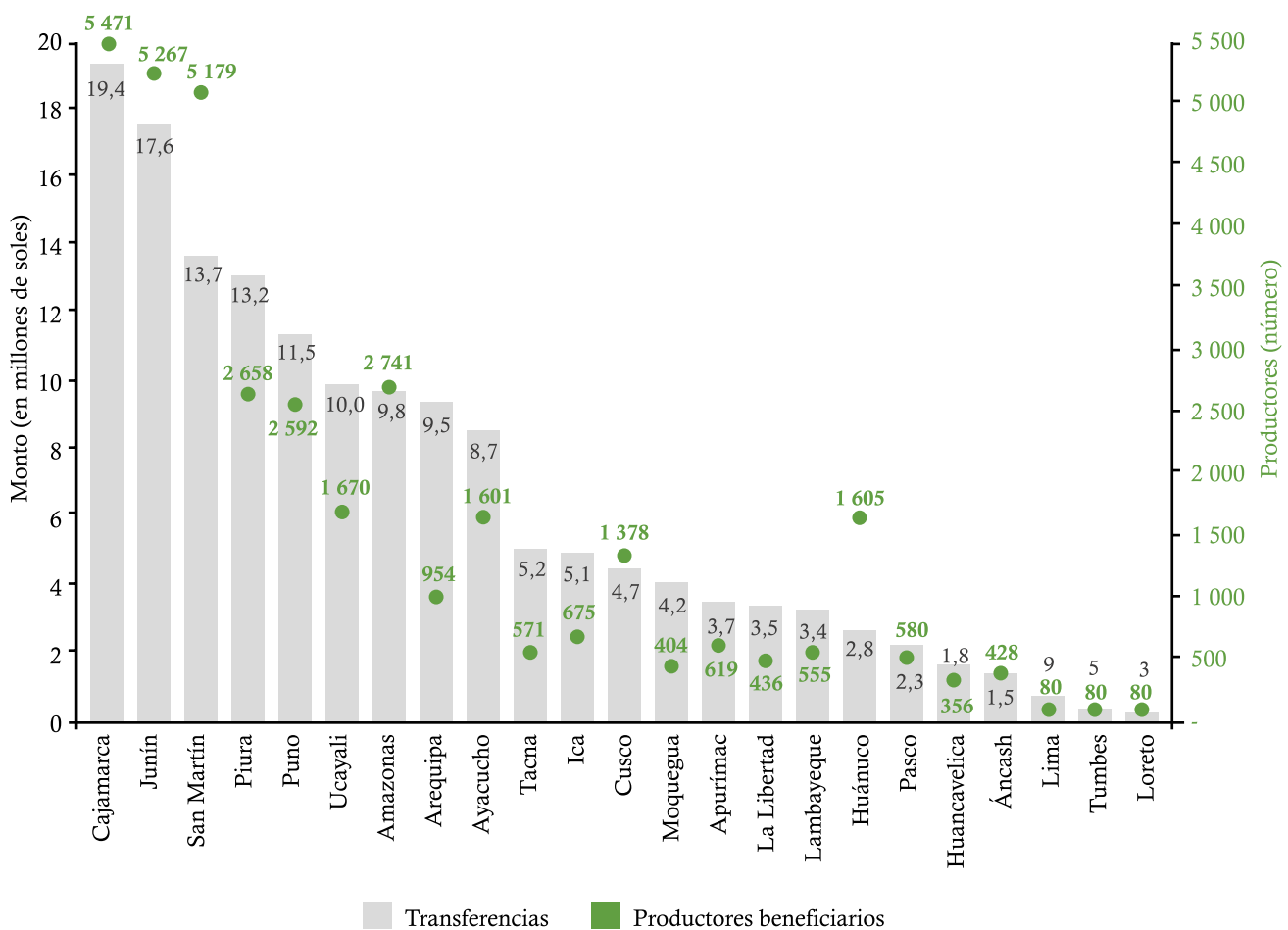
Fuente: MINAGRI-Agroideas

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

¿Cómo se distribuyen las transferencias por departamentos? En el período 2011-2015 Cajamarca y Junín fueron, de lejos, los que recibieron la parte más importante de los recursos del programa, sumando juntos el 24% del total, con la mayor cantidad de beneficiarios atendidos (30%). Los indicadores de Cajamarca son los siguientes: 66% de población rural<sup>21</sup>, 89% de sus unidades agropecuarias poseen terrenos menores a cinco hectáreas<sup>22</sup>, y sus niveles de pobreza monetaria son los más elevados, en el rango de 44.72% a 51.66%<sup>23</sup>, lo que le da sentido a la búsqueda de impacto en poblaciones rurales pobres.

### Gráfico N° 17

Agroideas: Total de transferencias y productores beneficiarios por departamento en el período 2011–2015 (En millones de soles y número)



Fuente: MINAGRI-Agroideas  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

21 Proyección al 2014 publicada por el INEI: *Estimaciones y proyecciones de poblaciones urbana y rural por sexo y grupos quinquenales de edad y sexo, según departamento, 2000-2015*.  
22 *Resultados definitivos del IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. INEI.  
23 Junto a Amazonas y Huancavelica se encuentran entre los departamentos de mayor pobreza monetaria en el 2015, según el Informe Técnico: *Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015*. INEI

Los indicadores de Junín no son muy parecidos a los de Cajamarca, como no lo son los de San Martín, Piura y Puno, que junto a los dos departamentos señalados recibieron transferencias por más de S/ 10 millones cada uno en el período, lo que representa el 50% del total.

Como se ha señalado en reportes anteriores, los requisitos relativamente exigentes y los escasos recursos que gestiona Agroideas hacen más complicado llegar a poblaciones con mayores necesidades de apoyo estatal. Es el caso de Huancavelica que, con 77% de población rural, mantiene anualmente los niveles de pobreza más elevados, y predominio de pequeños productores, de los cuales solo 356 han recibido S/ 1.8 millones en los cinco años analizados (ver gráfico N° 17).

#### 4.4 Haku Wiñay

El Programa Especial Chacra Emprendedora (Haku Wiñay), orientado a los hogares rurales en situación de extrema pobreza, busca contribuir a cambiarla mediante la generación, diversificación de ingresos y acceso a la seguridad alimentaria, centrando su intervención en el desarrollo de las capacidades productivas y en los emprendimientos económicos de dicha población objetivo.

A juzgar por su presupuesto, este programa generó cada vez menos interés en el gobierno, ya que por segundo año consecutivo disminuyeron los recursos asignados. Como muestra el cuadro N° 25, el presupuesto modificado del año 2015 se reduce en 39% respecto al 2014 y respecto al 2013 la reducción llega al 59%.

*Los requisitos relativamente exigentes y los escasos recursos que gestiona Agroideas hacen más complicado llegar a poblaciones con mayores necesidades de apoyo estatal.*

#### Cuadro N° 25

Haku Wiñay: Presupuesto 2015 (En millones de soles y porcentajes)

Presupuesto	2014	2015	Diferencia 2015/2014	Variación (%) 2015/2014
PIA	35.1	21.9	-13.1	-37.4
PIM	51.6	31.2	-20.4	-39.5
Diferencia PIM/PIA	16.6	9.3		

Fuente: FONCODES

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Las metas comprometidas para el año 2015 fueron llegar a través de 36 proyectos a 3 738 hogares localizados en la provincia de Cotabambas (UT Cusco), en la provincia de Condorcanqui (UT Chachapoyas) y en la provincia del Manu (UT Puerto Maldonado), además de la implementación de 48 899 cocinas mejoradas en 22 Unidades Territoriales a nivel nacional<sup>24</sup>. La asignación presupuestal fue de

<sup>24</sup> Las Unidades Territoriales donde se implementaron fueron: Abancay, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cerro de Pasco, Chachapoyas, Chiclayo, Chimbote, Cusco, Huancavelica, Huancayo, Huánuco, Huaraz, Ica, Iquitos, La Merced, Lima, Piura, Pucallpa, Puno, Tarapoto y Trujillo.

*No se entiende porque a un programa interesante como Haku Wiñay se le asigna cada vez menos presupuesto.*

S/ 14 millones para la primera meta y de S/ 14.1 millones para la segunda. Los S/ 3.1 millones restantes se destinaron a los gastos administrativos del programa.

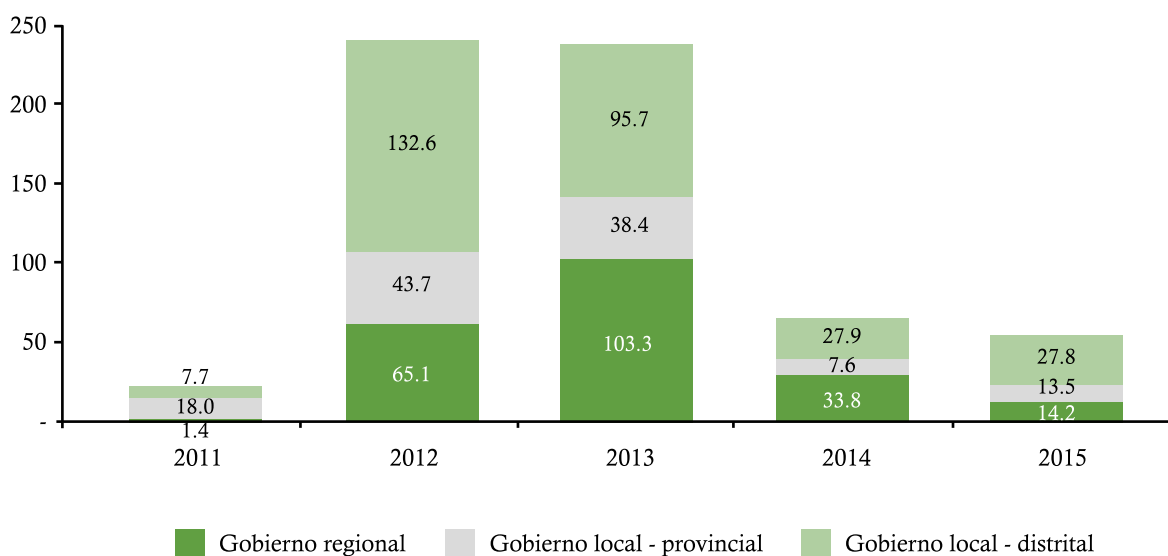
En el Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional del FONCODES del 2015 se da cuenta de que las metas físicas y financieras se cumplieron en 100%, lo que mantiene la eficacia mostrada por la institución en los años anteriores. La pregunta que surge de inmediato es: ¿Por qué a un programa interesante como este se le asigna cada vez menos presupuesto? Ello no obstante que según una evaluación realizada recientemente tuvo un impacto positivo en la generación de ingresos autónomos de los hogares intervenidos<sup>25</sup>.

#### 4.5 Procompite

En el 2015 continuaron sintiéndose los efectos de la caída del canon minero en el financiamiento del mecanismo Procompite. Durante dicho año el monto de cofinanciamiento de iniciativas productivas comprometido por los gobiernos subnacionales ascendió a S/ 55.5 millones, 20% menos que en el 2014. Esto se debe a la reducción del financiamiento de gobiernos regionales, que pasó de S/ 33.8 millones a S/ 14.2 millones<sup>26</sup>; en cambio, en las municipalidades provinciales lo incrementaron en S/ 5.9 millones, mientras que las municipalidades distritales mantuvieron el mismo monto (ver gráfico N° 18). Vista en retrospectiva, la reducción de los recursos de este fondo es del orden del 77% entre 2013 y 2015.

**Gráfico N° 18**

**Procompite: Monto invertido por los gobiernos subnacionales, 2011-2015 (En millones de soles)**



Fuente: MEF-Procompite  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

25 Análisis y Propuestas N° 32; Combinando programas sociales y programas productivos para enfrentar la pobreza extrema en áreas rurales: la evidencia de Haku Wiñay. Grade, julio de 2016.

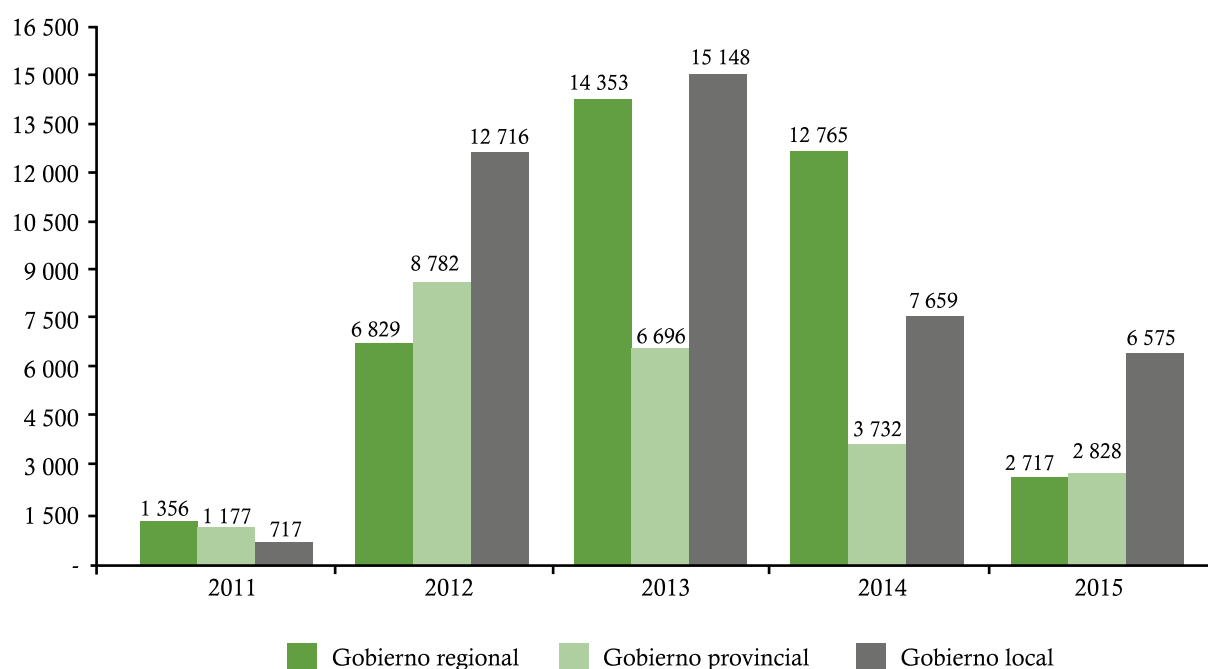
26 Son tres los gobiernos regionales que financiaron un total de 85 iniciativas productivas: GR de Puno (35), GR de Lima-Provincias (30), y GR de Lambayeque (20).



Como se aprecia en el gráfico N° 19, se produjo una disminución de la población beneficiaria en los tres tipos de gobiernos subnacionales. Lo más resaltante es que la reducción del financiamiento por parte de los gobiernos regionales en el año 2015 disminuyó el número de beneficiarios a la quinta parte respecto al año previo, lo que equivale a 10 mil beneficiarios menos. Por su parte, las municipalidades provinciales, aún habiendo incrementado su monto de financiamiento para proyectos, registran una caída de 24% en el número de sus beneficiarios; y las distritales también lo reducen en 14%.

### Gráfico N° 19

Procompite: Beneficiarios de proyectos cofinanciados por los gobiernos subnacionales, 2011-2015  
(En número)



Fuente: MEF-Procompite  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

Mirando la distribución territorial de este fondo y a siete años de su implementación, vemos que la mayor parte del financiamiento comprometido se concentra en el departamento de Cusco, alcanzando el 59% del total en el período 2009-2015. Sin embargo en el 2015 el gobierno regional del Cusco no financió proyectos Procompite, y fueron diecinueve municipalidades<sup>27</sup> las que financiaron los 119 proyectos por un monto de S/ 21.2 millones, en donde no figura el distrito de Echarate que hasta el año 2014 era el principal aportante con S/ 91.8 millones.

*Durante el periodo 2009-2015, Cusco fue una de las regiones más favorecidas por Procompite.*

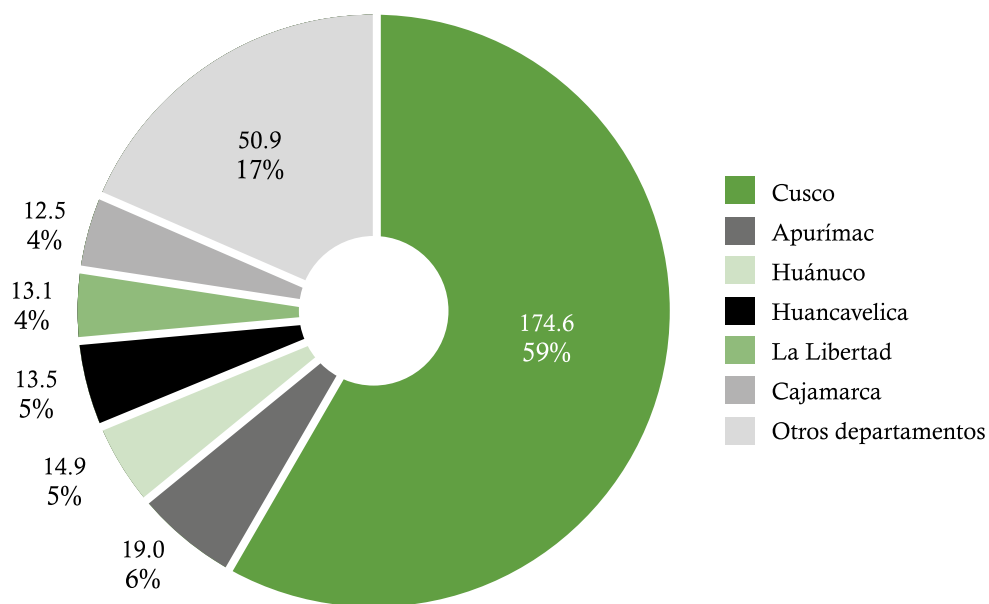
27 MP de Canchis, MP de Calca, MP de Anta, MP de Paucartambo, MD de Coporaque y MD de Pallpata [Espinar], MD de Chamaca [Chumbivilcas], MD de Chinchero [Urubamba], MD de Colquepata y MD de San Jerónimo [Cusco], MD de Ocobamba, MD de Pichari, MD de Quellouno y MD de Santa Teresa [La Convención].

Entre los departamentos que siguen, de lejos, según su aporte acumulado a los proyectos Procompite, están Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca y La Libertad, pero con montos cada vez menores. En el 2015 ninguna municipalidad ni gobierno regional de Apurímac cofinanció proyectos.

Lo ocurrido con este fondo muestra lo que puede suceder cuando el financiamiento de una iniciativa interesante depende mucho de recursos volátiles como los del canon.

**Gráfico N° 20**

**Procompite: Distribución del financiamiento ejecutado, según departamento, 2009-2015**  
(En millones de soles y porcentajes)



Fuente: MEF-Procompite  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

## 5. CONCLUSIONES

1. En el 2015 se dieron principalmente dos medidas de distinta orientación que se relacionan con los pequeños productores agropecuarios. Por un lado, alentada por el MEF, una norma referida a la promoción de inversiones privadas, que pone en riesgo la intangibilidad de los territorios de las comunidades campesinas y nativas; y, por otro lado, la aprobación por parte del MINAGRI de la Estrategia Nacional de la Agricultura Familiar 2015-2021 que visibiliza a este importante sector de productores y propone medidas para mejorar sus condiciones técnico-productivas, económicas y sociales. No está demás decir que por el poder que ostenta el MEF en el gobierno, aquellas medidas tienen más posibilidades de implementarse que esta última, la cual mientras no cuente con el presupuesto necesario quedará como parte de las buenas intenciones.
2. Los presupuestos de apertura para la pequeña agricultura de 2015 y 2016, cuyos montos son de alrededor de S/ 3 mil millones, mantienen la tendencia de pérdida constante de peso relativo respecto al presupuesto público total. El 2016 registra el nivel más bajo de los últimos años con el 2.1% del total. Esta situación se explica en buena cuenta por la decisión política del gobierno de Ollanta Humala y también por la disminución de los recursos del canon en los gobiernos subnacionales.
3. El proceso de recentralización del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura iniciado hace tres años ha tenido su punto más alto en el año 2015, cuando el gobierno nacional concentra el 63% del presupuesto y los gobiernos subnacionales manejan el 37% restante. Tres años atrás la relación era exactamente la inversa. El principal factor que evidencia este proceso es la puesta en marcha del Fondo Mi Riego, a cargo de unidades ejecutoras del MINAGRI. En el último año se incrementaron los recursos relacionados a programas preventivos frente a emergencias por desastres y los de capacitación para la comercialización de los pequeños productores, pero igualmente manejados desde el gobierno central.
4. En el 2015 se modificó la proporción del presupuesto para la pequeña agricultura por tipo de gasto. Los *gastos corrientes* se incrementaron sustantivamente, pasando de representar 26% en el 2014 (similar al de años anteriores) a 45% en el 2015. Este cambio se sustenta en los mayores recursos destinados a la adquisición de bienes para la operación de las instituciones y pagos por los servicios profesionales de capacitación y asistencia técnica, principalmente en la temática preventiva de desastres, asociado al fenómeno El Niño.

5. La fuente de *recursos determinados*, que en el presupuesto para la pequeña agricultura proviene fundamentalmente del canon de las industrias extractivas, dejó de ser la más importante en el 2015 debido a la caída de dicho canon, que afectó con mayor severidad a los gobiernos locales que vieron reducir su PPA en -329.8 millones de soles. Esta caída ha sido compensada en parte con los *recursos ordinarios*, lo que significó para el presupuesto del gobierno nacional un incremento de 50% respecto al año anterior. También crecieron los recursos de la fuente de *donaciones y transferencias*, sobre todo en los gobiernos regionales, donde pasaron de 23 millones de soles en 2014 a 155 millones de soles en 2015.
6. El presupuesto de inversión pública para la pequeña agricultura se redujo en -822 millones de soles con respecto al 2014, influenciado por la caída del canon y de los recursos del Fondo Mi Riego. Esta tendencia afectó a los tres niveles de gobierno, en especial a las municipalidades. Dos tercios del presupuesto de inversión se dirigen a proyectos de riego, la mayor parte al PP *Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario* (58%).

En forma similar a los años anteriores, el financiamiento de la inversión agraria sigue dependiendo en un 80% de los *recursos determinados* y *recursos ordinarios*; en los gobiernos regionales predomina la fuente de *recursos ordinarios*, mientras que en el gobierno nacional y los gobiernos locales los *recursos determinados*, representando para el último de los mencionados el 81% del total.

7. A pesar de haber caído en porcentajes similares (25% del PIM y 23% del gasto), el avance de ejecución del presupuesto disponible para las inversiones del 2015 fue de 77% (dos puntos porcentuales más que en 2014). El gobierno nacional gastó el 82% de lo presupuestado, mientras que las municipalidades solo el 69%.
8. De acuerdo a división funcional, el rubro *Eficiencia de mercados*, que implica asistencia técnica y capacitación a productores, no obstante haber duplicado su presupuesto de inversiones respecto al año 2014, alcanzó un gasto del 96%.

En el 2015, en el gobierno nacional y los gobiernos regionales destacó la ejecución de inversiones del rubro *Agrario* (proyectos de capacitación y asistencia técnica a productores) con más del 90% del presupuesto disponible; mientras que en las municipalidades se ejecutó el 83% de este mismo rubro. Las inversiones en el rubro de *Riego*, que son las mayoritarias, fueron las que tuvieron desempeños más bajos en los tres niveles de gobierno.

9. En el 2015, el Fondo Mi Riego tuvo un presupuesto de 333 millones de soles (55% menos de lo que dispuso en 2014), que se distribuyó en 227 proyectos cuya ejecución estuvo bajo responsabilidad de las cinco unidades ejecutoras del MINAGRI. Las unidades ejecutoras Agrorural y PSI, a cargo de la mayor parte de proyectos y del presupuesto disponible del fondo del 2015, alcanzaron a ejecutar 75.9% y 82.7%, respectivamente.

10. El programa Agrorural contó con menos presupuesto que el año 2014, sobre todo para *gastos de capital*, lo que se explica por la reducción de los recursos del Fondo Mi Riego, como se ha señalado en el punto anterior.

Si bien la primera fuente de financiamiento sigue siendo la de *recursos determinados*, en el 2015 además de los *recursos ordinarios*, la fuente *recursos por operaciones oficiales de crédito* incrementó su aporte, específicamente de los proyectos con Convenio de Préstamo Internacional, como son Sierra Norte, Sierra y Selva Alta del Perú y Aliados II. Debido a que estos proyectos apoyan planes de negocios de pequeños productores, los presupuestos de inversiones de la función de *Eficiencia de mercados* se colocaron como segundos en importancia con 22%, después de los de *Riego* que tiene el 75% del total.

La ejecución de la inversión de los proyectos de Agrorural superó el 80%, y en el caso de los proyectos financiados por la cooperación internacional alcanzaron cifras cercanas al 100%.

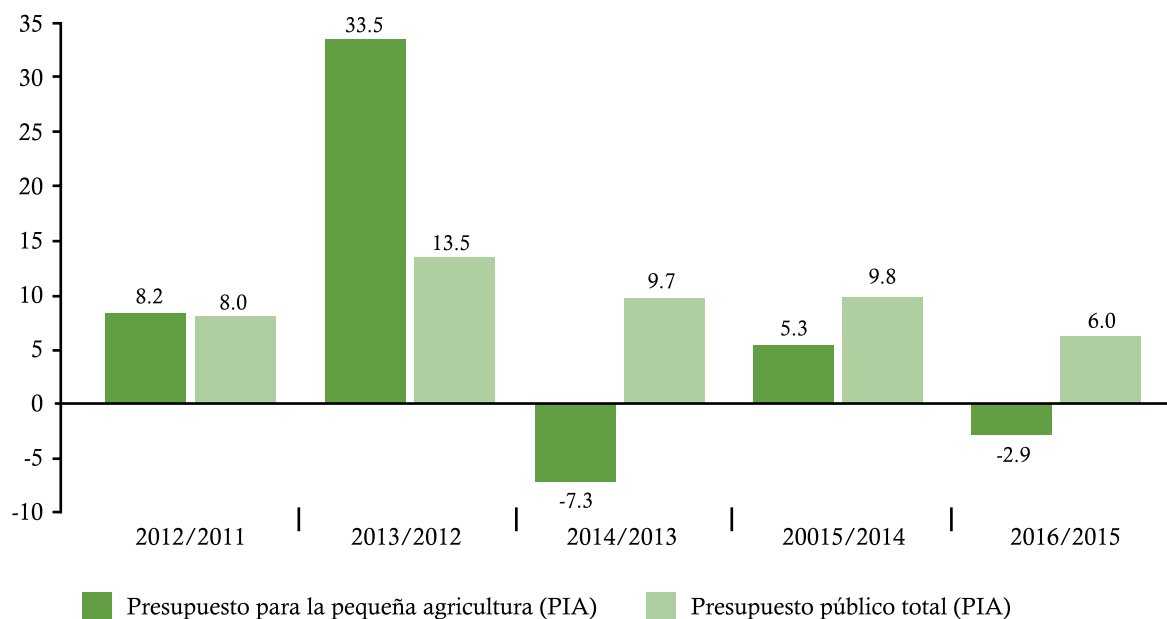
11. Con los 58.5 millones de soles de apoyo en cofinanciamiento no reembolsable a pequeños y medianos productores de 2015, el programa Agroideas acumulaba en los últimos cinco años un total de 153.4 millones de soles en transferencias a 616 organizaciones integradas por 32 847 productores, que se distribuyen en 23 departamentos del país. Sin embargo, conociendo los requisitos exigentes y los pocos recursos con que cuenta Agroideas, consideramos que la distribución de las transferencias no guarda relación con los sectores que menos oportunidades tienen de contar con apoyos técnicos para mejorar sus condiciones productivas y económicas. Basta con ver que Junín está entre los que más recursos recibieron y Huancavelica entre los que menos.
12. Haku Wiñay, programa integral de apoyo a las capacidades productivas de las familias rurales, contó con 31.2 millones de soles en 2015, monto que se reduce en -20 millones de soles en comparación al presupuesto del año anterior. Al respecto hay que señalar que se evidencia la asignación de cada vez menos recursos para este programa, ello no obstante que una evaluación reciente muestra sus impactos positivos en los ingresos de las poblaciones beneficiarias.
13. El mecanismo Procompite, que habilita a los gobiernos subnacionales a disponer de un 10% de su presupuesto de inversiones para el cofinanciamiento de emprendimientos locales, en su mayoría en beneficio de poblaciones organizadas, sufrió una drástica reducción de sus recursos, del orden del 77% entre 2013 y 2015. Esta situación se explica en buena cuenta por la disminución de los recursos del canon en las regiones del país.



# ANEXOS

## Anexo N° 1

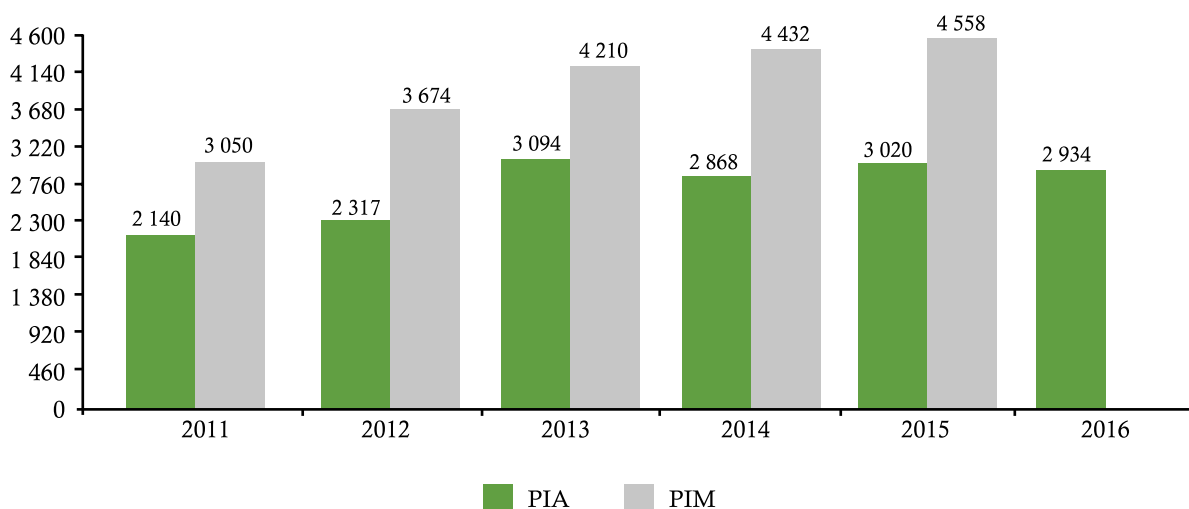
Tasa de crecimiento anual del presupuesto público total y del presupuesto para la pequeña agricultura, 2012-2016 (porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

## Anexo N° 2

Presupuesto para la pequeña agricultura 2011-2016 (En millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### Anexo N° 3

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015 (En millones de soles)

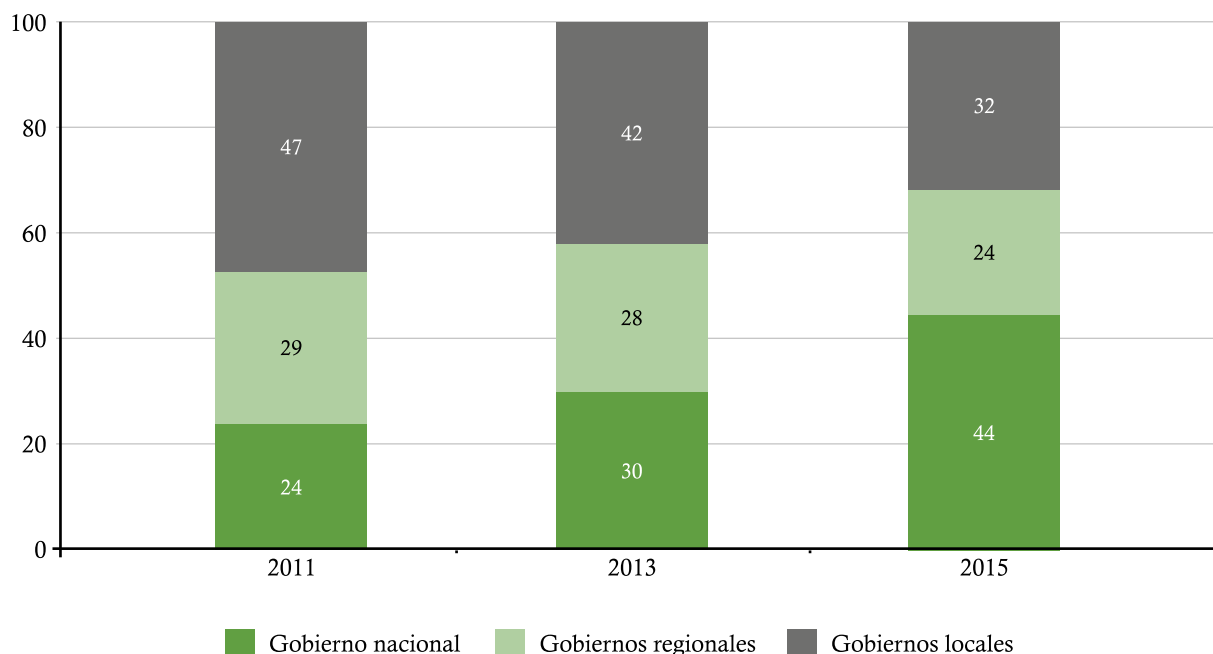
Categoría presupuestal	2014	2015	Diferencia en monto 2015/2014
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	1 211	924	-287.0
Acciones centrales	260	268	8.3
PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 065	1 440	-625.5
PP Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	214	854	639.3
PP Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	184	604	420.5
PP Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	200	141	-59.0
Otros Programas Presupuestales	298	327	29.1
<b>Total</b>	<b>4 432</b>	<b>4 558</b>	<b>125.7</b>

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

### Anexo N° 4

Distribución del presupuesto (PIM) de la inversión pública para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2011, 2013 y 2015 (En porcentaje)



Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana



## Anexo N° 5

Agrorural: Presupuesto (PIM) de la inversión en acciones y proyectos regulares y del Fondo Mi Riego, por departamento, 2015 (En número y millones de soles)

Departamentos	Acciones y proyectos regulares		Proyectos Fondo Mi Riego		Total de proyectos	
	Número	PIM	Número	PIM	Número	PIM
Huancavelica	14	6	26	26	40	32
Tacna	6	10	14	14	20	24
Cusco	9	22	4	2	13	23
Apurímac	12	8	23	15	35	23
Ayacucho	25	7	16	15	41	23
Áncash	11	11	13	11	24	22
Huánuco	8	6	6	11	14	18
Cajamarca	21	14	3	1	24	15
Puno	11	1	2	14	13	15
Junín	7	8	5	6	12	14
Piura	7	4	10	10	17	14
Lima	7	2	12	11	19	13
Arequipa	9	6	4	4	13	10
La Libertad	10	8	2	1	12	9
Moquegua	3	0	8	6	11	6
Amazonas	4	1	7	4	11	4
San Martín	2	3	0	0	2	3
Pasco	1	1	1	1	2	2
La Libertad	1	0.16	0	0	1	0.16
Varios*	9	113	0	0	9	113
<b>Total general</b>	<b>177</b>	<b>232</b>	<b>156</b>	<b>152</b>	<b>333</b>	<b>383</b>

\* Del Proyecto Sierra-Sur, Proyecto Sierra-Norte, Proyecto Sierra y Selva Alta, Proyecto PIP-MIRS, de Acciones Comunes, Pre-Inversión y Sin proyecto.

Fuente: MEF-SNIP

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA

### GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

Teléfonos: 613 8313, 613 8314

Telefax: 613 8315

[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)



[grupopropuestaciudadana](https://www.facebook.com/grupopropuestaciudadana)



[prop\\_ciudadana](https://twitter.com/prop_ciudadana)