

REPORTE 10 - BALANCE 2016

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





**REPORTE 10 - BALANCE 2016**

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

**Brot**  
für die Welt

**Políticas y Presupuesto Público para  
LA PEQUEÑA AGRICULTURA  
Reporte 10. Balance 2016**

**Autores:**

Carlos Cornejo Flores  
Epifanio Baca Tupayachi

**Editado por:**

Grupo Propuesta Ciudadana  
Dirección: Calle Baca Flor 194, Magdalena del Mar, Lima 17  
Teléfonos: 264-1414 / 264-1418  
[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)

**Presidente del Directorio:** Federico Tenorio Calderón

**Coordinador Ejecutivo:** Álvaro Campana Ocampo

**Editora:** Nelly Carrasco Camones

**Corrección de estilo:** Juana Iglesias López

**Diseño y Diagramación:** Renzo Espinel y Luis de la Lama

**Fotografías:** Luis Espejo Morante

1a edición - julio 2017

500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional de Perú N° 2017-09367

Se terminó de imprimir en julio del 2017 en:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora N° 156-164 Breña

Telf. 424-8104 / 332-3229

Con el apoyo de:



# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN 2016 .....</b>	<b>7</b>
<b>2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA.....</b>	<b>13</b>
<b>3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA .....</b>	<b>25</b>
<b>4. PRINCIPALES MECANISMOS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A LA PEQUEÑA AGRICULTURA.....</b>	<b>35</b>
4.1 Fondo Mi Riego .....	35
4.2 Agrorural .....	38
4.3 Agroideas .....	44
4.4 Haku Wiñay .....	49
4.5 Procompite.....	51
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>55</b>
ANEXOS .....	59



# INTRODUCCIÓN

El 2016 ha sido un año complejo para el país y para el agro. En el plano político el cambio de gobierno se produjo en el contexto de una tensa y disputada campaña que terminó llevando a Pedro Pablo Kuczynski a la presidencia de la República y otorgando al partido Fuerza Popular una mayoría aplastante en el Congreso. En el plano institucional se dieron cambios en la conducción del sector agrario y de sus principales unidades ejecutoras, con la amenaza de un Fenómeno El Niño de características extraordinarias, pero que finalmente terminó siendo leve.

El desempeño de la economía estuvo por debajo de las proyecciones, alcanzando una tasa de crecimiento de 3.9% en buena parte gracias al impulso de contados grandes proyectos mineros. El sector agrario se desaceleró respecto al año previo con tan solo 1.8% de crecimiento. El presente año 2017 no es bueno para el sector debido a los daños que produjo El Niño Costero sobre los cultivos y sobre la infraestructura agraria, por lo que el desafío de la rehabilitación y reconstrucción es inmenso para el gobierno.

En 2016, desde el gobierno nacional se programaron acciones e inversiones para hacer frente a los efectos del Fenómeno El Niño, que se anunciaba vendría con fuerza; pero en el transcurso de los primeros meses del año se fueron sucediendo hechos que se caracterizaron por anomalías climáticas diferentes a las de El Niño, como sequías y hasta heladas que afectaron las campañas agrícolas de departamentos como Huánuco, Junín y Puno. Pasada la amenaza de este fenómeno, tanto el gobierno saliente como el nuevo bajaron la guardia –no se ejecutaron todos los recursos previstos, disminuyéndose sustancialmente los programados para el 2017– y nos encontramos con el llamado El Niño Costero, que no solo evidenció la falta de recursos, sino la precariedad de la infraestructura agraria en el norte del país, así como la mala calidad de los trabajos de prevención de desastres.

El sector agrario cuenta ahora con importantes documentos de política para la pequeña agricultura, entre ellos la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Nacional Agraria, así como la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y su reglamento. La cuestión es si dichos documentos serán tomados en cuenta por el nuevo gobierno o, como suele ocurrir con frecuencia, serán archivados y pasarán al olvido. Esta situación podría cambiar si el gobierno pone en marcha e impulsa a la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar –en donde pueden participar los gremios agrarios–, y llega a concretar el Plan Nacional de Agricultura Familiar dotándolo del presupuesto respectivo. Considerando que la situación fiscal del país no es buena, va ser necesario capacidad

de diálogo y presión de las organizaciones agrarias para que estas propuestas no queden en el papel, pero también se requerirá que los gobiernos regionales y locales la incorporen en sus planes y presupuestos correspondientes.

El presupuesto agrario –en consonancia con lo que ocurre con el presupuesto público total– está bastante centralizado en el gobierno nacional, mientras que los recursos de los gobiernos subnacionales, especialmente las municipalidades, disminuyen constantemente. Aun así, los tres niveles de gobierno no logran ejecutar todo el presupuesto que programan para el año, y las inversiones –especialmente las destinadas a construir y mejorar la infraestructura de riego– avanzan con lentitud. El principal desafío del sector público es mejorar la eficacia y la calidad del gasto, para lo cual hay que optimizar la priorización y formulación de proyectos bien concebidos (no solo fierro y cemento), así como realizar su implementación con la participación de los productores agrarios.

El presente Reporte contiene un balance sobre las políticas y el presupuesto para la pequeña agricultura durante el 2016. Empieza con una síntesis de las decisiones de política pública aprobadas, para luego abordar la descripción y análisis del presupuesto total y del destinado a inversiones. En una tercera parte se analizan los principales programas que implementa el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y, finalmente, se exponen algunas conclusiones.

La publicación de este Reporte cuenta con el auspicio de Pan para el Mundo.

# 1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA EN 2016

En 2016, año en el que concluyó el gobierno de Ollanta Humala (fines de julio) y Pedro Pablo Kuczynski asumió la presidencia (inicios de agosto), se evidenciaron ritmos diferentes en las definiciones políticas y en acciones orientadas al agro. Por un lado, la aceleración de procesos para hacer públicas algunas medidas y hasta instrumentos estratégicos de los representantes del régimen que culminaba; y por parte de quienes entraban un conjunto de anuncios sobre medidas por implementar en los años siguientes.

Entre los hechos destacables de la gestión saliente en el período de enero a julio cabe mencionar los siguientes:

- **En política agraria.** Estratégicamente muy importante para el agro peruano. Tras dos años de iniciado su proceso de elaboración, se aprobó y puso en vigencia la *Política Nacional Agraria (PNA)*<sup>1</sup>, cuyo objetivo general es lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores y productoras agrarios, priorizando la agricultura familiar, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural, contribuyendo a la seguridad alimentaria y nutricional, y con dos objetivos específicos que ponen énfasis en la competitividad agraria y acceso a los mercados, y en la gestión de recursos naturales y diversidad biológica.

La PNA se desagrega en 12 ejes de política<sup>2</sup>, cada uno de los cuales consta de objetivos y lineamientos estratégicos cuya implementación, seguimiento y evaluación están bajo la responsabilidad del Minagri y de los tres niveles de gobierno.

Entre los principales criterios para su ejecución se incluyen: el *diseño, implementación y conducción de un Sistema Nacional de Planificación Agraria* a

*Se aprobó y puso en vigencia la Política Nacional Agraria, priorizando la agricultura familiar. Ahora queda su implementación para que no quede solo en el papel.*

1 Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de marzo.

2 Los ejes de política son: (1) Manejo sostenible de agua y suelos; (2) Desarrollo forestal y de fauna silvestre; (3) Seguridad jurídica sobre la tierra; (4) Infraestructura y tecnificación del riego; (5) Financiamiento y seguro agrario; (6) Innovación y tecnificación agraria; (7) Gestión de riesgo de desastres en el sector agrario; (8) Desarrollo de capacidades; (9) Reconversión productiva y diversificación; (10) Acceso a mercados; (11) Sanidad agraria e inocuidad agroalimentaria; y (12) Desarrollo institucional.

cargo del Minagri, que articule a los tres niveles de gobierno y al Sistema Nacional de Planificación; la *focalización y priorización de los planes*; la definición de *instrumentos de gestión agraria* que devengan en programas presupuestales y cartera de proyectos de inversión pública; y la realización de *procesos de participación ciudadana* durante las distintas etapas de implementación de la PNA. El ente rector del sector tendrá como responsabilidad el *seguimiento y evaluación de las acciones y los indicadores establecidos*.

- **En prevención de eventos climáticos.** Durante el primer semestre del año continuaron las acciones de prevención ante eventos del Fenómeno El Niño que principalmente consistieron en la ejecución de obras de mantenimiento de cauces y en el reforzamiento de defensas ribereñas.
- **Frente a efectos de eventos climáticos.** Se puso en marcha el *Seguro Agrícola Catastrófico (SAC)*, cuyo objetivo es apoyar a los pequeños agricultores de las regiones más pobres y vulnerables ante los efectos del clima, protegiendo una cartera de cultivos básicos contra diversos riesgos climáticos no controlables. Aplicado desde las campañas 2009-2010, en enero del 2016 se anunció su vigencia para las campañas 2015-2016 y 2016-2017, con cobertura a un conjunto de cultivos<sup>3</sup> de pequeños productores agropecuarios de los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Pasco y Puno que registran índices altos de extrema pobreza. El SAC cubre tres tipos de riesgos y 13 posibles eventos<sup>4</sup>. En cuanto a las cifras, su costo de prima es de 39 millones de soles para una superficie de 550,296 hectáreas y una suma asegurada total de 302,6 millones de soles.
- **Acerca de la agricultura familiar.** Durante el primer semestre del 2016 el Minagri realizó un conjunto de talleres de consulta sobre el *Reglamento de Ley 30355, Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar*, en diferentes regiones del país, con la participación de funcionarios de agricultura y representantes de las instituciones y organizaciones de los agricultores a nivel regional. En ellos se plantearon aportes referidos al seguimiento de la norma por parte de los gobiernos regionales y locales, al uso de los recursos hídricos, al acceso a créditos para los agricultores y a la atención a los productores de zonas alejadas.
- **Para el Fondo Mi Riego.** En el mes de julio el Minagri anunció la inclusión de 300 millones de soles a este fondo en el proyecto de presupuesto público del 2017. Mediante Mi Riego, hasta fines del 2016 ya se habían utilizado en

---

3 Los cultivos transitorios asegurados son: papa, maíz amiláceo, maíz choclo, cebada grano, frijol grano seco, trigo, haba grano seco, quinua, alfalfa, haba grano verde, arveja grano seco, arveja grano verde y avena forrajera.

4 Son los siguientes: *Riesgos de naturaleza climática*: (1) sequía, (2) bajas temperaturas, (3) altas temperaturas, (4) granizo, (5) exceso de humedad, (6) inundación, (7) helada, (8) vientos fuertes, (9) huaico, (10) falta de piso para cosechar; *Riesgos de naturaleza biológica*: (11) enfermedades, (12) plagas y depredadores; *Otros riesgos*: (13) incendio.

alguna fase del ciclo de proyectos 1,217 millones de soles<sup>5</sup> de los 1,650 millones que tiene a disposición.

La gestión del nuevo gobierno ha presentado las siguientes propuestas:

- **Plan Agropróspero.** El objetivo es lograr un agro próspero e inclusivo incrementando la productividad, la competitividad y la rentabilidad de la producción agraria, con aumento del empleo, mejora en la distribución de los ingresos, reducción de la pobreza y contribución a la seguridad alimentaria de los peruanos, en un marco de equidad y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Agropróspero es un concepto y una estrategia de trabajo que se aplicará a través de diversos programas como Serviagro, Sierra Azul y Agrojovent, entre otros<sup>6</sup>.

Serviagro busca incrementar las capacidades productivas y empresariales de los productores agrarios con mejores propuestas, con particular atención en los pequeños y en la agricultura familiar; aprovechará las acciones de transferencia de tecnología que ejecuta el Minagri mediante Agrorural, INIA y SENASA, entre otras entidades, buscando articularse con los gobiernos regionales y los gobiernos locales, y con participación de entidades privadas. Se ha anunciado la inversión de mil millones de soles hasta el 2021.

Sierra Azul, nueva denominación del Fondo Mi Riego, buscará el desarrollo de la infraestructura del agua y además fortalecer la gestión social y empresarial del recurso hídrico. Será el programa transversal y estratégico del sector, mediante el cual se implementarán proyectos de siembra y cosecha de agua; reservorios, canales y tecnología de riego; reforestación y rehabilitación de andenes. En 2017 se planea una inversión de 300 millones de soles.

El Programa Agrojovent tendrá dos líneas de acción: (1) involucrar a los estudiantes de los dos últimos ciclos de universidades que tengan facultades de ciencias agrarias, para que participen en las acciones que realiza el ministerio en el campo; (2) contratar a los mejores alumnos para que fortalezcan su formación profesional y apoyen en el desarrollo de las actividades del Minagri: Serviagro, Sierra Azul, forestación y ganadería. Proyecta beneficiar a 1,600 jóvenes a nivel nacional hasta el año 2021, con una inversión aproximada de 17 millones de soles.

Se reactivará el Programa de Titulación y Registro de la Propiedad Rural<sup>7</sup> a través del Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el

---

5 Consideramos aquí lo asignado en el cuadro N° 13 del acápite sobre el Fondo Mi Riego, exceptuando los 111 millones de soles que se encontraban en proceso de selección.

6 Ministerio de Agricultura y Riego (2017). Agropróspero. Presentación de Juan Escobar, director general de la OGPP.

7 Ministerio de Agricultura y Riego (2017); Ob. Cit.

Perú – PTRT3. El objetivo es "formalizar la propiedad rural en la selva y zonas focalizadas de la sierra", para lo cual se realizarán las siguientes acciones:

- Levantamiento catastral, titulación y registro de tierras rurales.
- Desarrollo de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional para la titulación de la tierra rural y del marco de políticas.

Se creará el Centro Nacional de Recursos Genéticos que será el ente rector y tendrá el rol de articularse con los distintos bancos de germoplasma existentes para mejorar, desarrollar y poner en valor la riqueza genética del Perú.

Se creará el Programa de Semillas Mejoradas para cultivos estratégicos (arroz, maíz y otros). El objetivo en estos cinco años es pasar del 12% al 50% en el uso de estas semillas, con lo cual se optimizará la calidad de los productos finales.

Junto a los programas interesa la gestión social del agro, sustentada en la idea básica de que "el hombre de campo debe ser el gestor y asumir su responsabilidad para construir el desarrollo". En proyección se plantea: (i) apoyar la constitución de todo tipo de organización; (ii) apoyar la construcción de un nuevo liderazgo en el campo. Desde un enfoque crítico al asistencialismo, se trata de transmitir el mensaje de que los productores agrarios deben aportar recursos que complementen los esfuerzos del Estado.

- **Primera norma para el sector.** Se promulgó la Ley N° 30495, "Ley que modifica la Ley N° 28890, Ley que crea Sierra Exportadora, para ampliar su ámbito de aplicación a las zonas de la selva". Esta norma, que había sido aprobada por el Congreso de la República antes de agosto, quedó pendiente de promulgación, lo que se hizo el 5 de agosto del 2016.

En ella se declara de interés nacional la promoción, fomento y desarrollo de las actividades económicas rurales en las zonas de sierra y selva, con énfasis en la agricultura, agroindustria, ganadería, acuicultura, apicultura y artesanía, entre otras. Se instaura un organismo público descentralizado denominado Sierra y Selva Exportadora, que intervendrá en todos los departamentos que tienen estas zonas; buscará el desarrollo de economías competitivas, la creación de condiciones para la diversificación de las actividades productivas de la economía de la zona rural; transferencias y adopción de nuevas tecnologías para incrementar la productividad en los sectores de las zonas rural andina y amazónica; así como la ampliación de áreas cultivables y el incremento del valor comercial de sus productos agropecuarios.

En los antecedentes de dicha norma deberían haberse incluido los avances de Sierra Exportadora con relación a la situación de los pequeños productores agropecuarios de las zonas rurales donde ya se ha intervenido, ya que ello daría

*...interesa la gestión social del agro, sustentada en la idea básica de que "el hombre de campo debe ser el gestor y asumir su responsabilidad para construir el desarrollo".*

un sustento más consistente a esta nueva institucionalidad y no solo transmitir la idea de optimización de recursos públicos en instituciones promotoras.

- **Acerca de la agricultura familiar.** Mediante el Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI se instaló la *Comisión Multisectorial para promover y desarrollar la agricultura familiar*, a cargo de Agrorural e integrada por representantes de diversos sectores estatales, organizaciones de productores e instituciones de la sociedad civil<sup>8</sup>; tiene entre sus principales funciones fiscalizar la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 y elaborar el Plan Nacional de Agricultura Familiar. Estos avances nos parecen interesantes; sin embargo, no estamos seguros si un gobierno de empresarios –que piensan y actúan como tales– asignará los recursos y la prioridad que necesita su gradual implementación. Le damos el beneficio de la duda.
- Por lo pronto, en los ocho primeros meses de esta gestión, el sector tuvo cierta inestabilidad asociada a la remoción de dos viceministros por denuncias que cuestionaron su desempeño en el cargo. Así, el viceministro de Políticas Agrarias, Juan Carlos Gonzáles fue separado del cargo a tres meses de su ingreso por ser pasivo de serias denuncias de corrupción. Su reemplazante, Eufrosina Santa María, corrió la misma suerte acusada por omisión de funciones y falsedad genérica en los días en que El Niño Costero azotaba las poblaciones del norte del país.

---

<sup>8</sup> Los integrantes de esta comisión son representantes de Minagri, MINAM, Mincetur, Mincult, MEF, MINEDU, MIDIS, MIMP, Produce, RREE, MINSA, MTPE, MTC, MVCS, INIA, IIAP, Senasa, Agrorural, ANGR, Remurpe, Jnudrp, ANPE Perú, APEGA, Conveagro, CIP, IICA, Mclcp, Forum Solidaridad Perú y REDAR Perú.



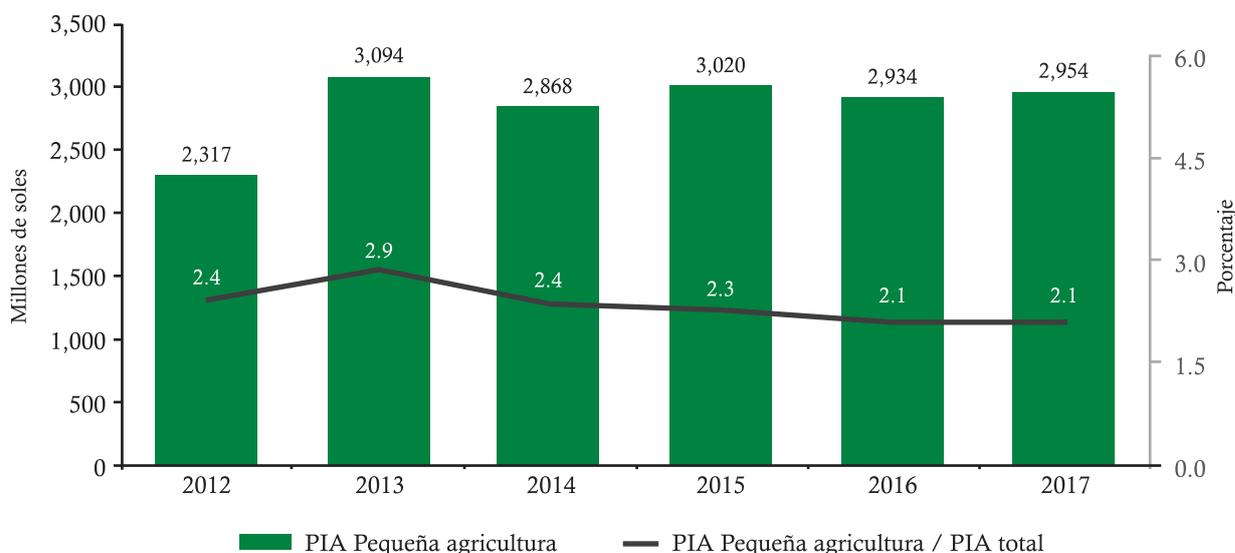
## 2. EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA<sup>9</sup>

### Se mantiene el bajo peso relativo del PPA respecto al presupuesto total

El presupuesto público (PIA) total para el año fiscal 2017, que asciende a 142,5 mil millones de soles, confirma la tendencia de crecimiento anual cada vez más moderado desde el 2015<sup>10</sup>. Más precisamente, considerando que el incremento de 3% en el presupuesto es similar a la inflación proyectada, se puede afirmar que en términos reales el crecimiento respecto al PIA 2016 es cero<sup>11</sup>. En ese contexto, el presupuesto para la pequeña agricultura (PPA) es el mismo del 2016, con montos

#### Gráfico N° 1

Presupuesto (PIA) para la pequeña agricultura y su peso relativo respecto al presupuesto total, 2012-2017 (en millones de soles y porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

<sup>9</sup> 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 en beneficio de los pequeños productores a nivel nacional, y que son ejecutados por 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 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).

<sup>10</sup> En 2015 el incremento del PIA total con relación al año precedente fue de 11,687 millones de soles; el presupuesto (PIA) total del 2016 superó al del 2015 en 7,869 millones de soles; y el presupuesto (PIA) del 2017 es mayor en 3,981 millones de soles que el del año anterior.

<sup>11</sup> Nota de Información y Análisis N° 13, noviembre 2016, p. 1. Grupo Propuesta Ciudadana.

*El presupuesto total y el PPA han seguido tendencias diferentes. Mientras el primero creció constantemente a un ritmo promedio anual de 9% entre el 2012 y el 2017, el segundo lo hizo a un promedio de 1.5%, para el mismo período.*

por debajo de los 3 mil millones de soles. En consecuencia el peso relativo del PPA con relación al presupuesto total continúa en 2.1% (ver gráfico N° 1).

El presupuesto total y el PPA han seguido tendencias diferentes. Mientras que el primero creció constantemente a un ritmo promedio anual de 9% entre el 2012 y el 2017, el *presupuesto para la pequeña agricultura* lo hizo a un promedio de 1.5% en el mismo período, registrando un incremento extraordinario de 33.5% en el 2013, y con disminución de montos respecto a los años precedentes en el 2014 y el 2016 (ver detalles en anexo N° 1).

Como se aprecia en el cuadro N° 1, el presupuesto total –sea tomando el PIA o el PIM– crece de manera constante, mientras que el PPA se estanca después del incremento que tuvo el año 2013. Respecto a las modificaciones en el presupuesto (PIM-PIA), estas tienden a disminuir en el presupuesto total, mientras que en el PPA mantienen porcentajes elevados; en buena cuenta por la inclusión de los saldos presupuestales no ejecutados del año previo y las transferencias desde el gobierno central durante el año.

### Cuadro N° 1

Presupuesto total y presupuesto para la pequeña agricultura, 2012-2016 (en millones de soles y porcentajes)

		2012	2013	2014	2015	2016
Presupuesto total	PIA	95,535	108,419	118,934	130,621	138,491
	PIM	121,754	133,389	144,631	152,870	158,130
	Variación PIM-PIA (monto)	26,219	24,970	25,696	22,249	19,639
	Variación PIM-PIA (%)	27.4	23.0	21.6	17.0	14.2
Presupuesto para la pequeña agricultura	PIA	2,317	3,094	2,868	3,020	2,934
	PIM	3,674	4,210	4,432	4,558	4,135
	Variación PIM-PIA (monto)	1,357	1,116	1,564	1,537	1,202
	Variación PIM-PIA (%)	58.6	36.1	54.5	50.9	41.0

Fuente: MEF-SNIP.

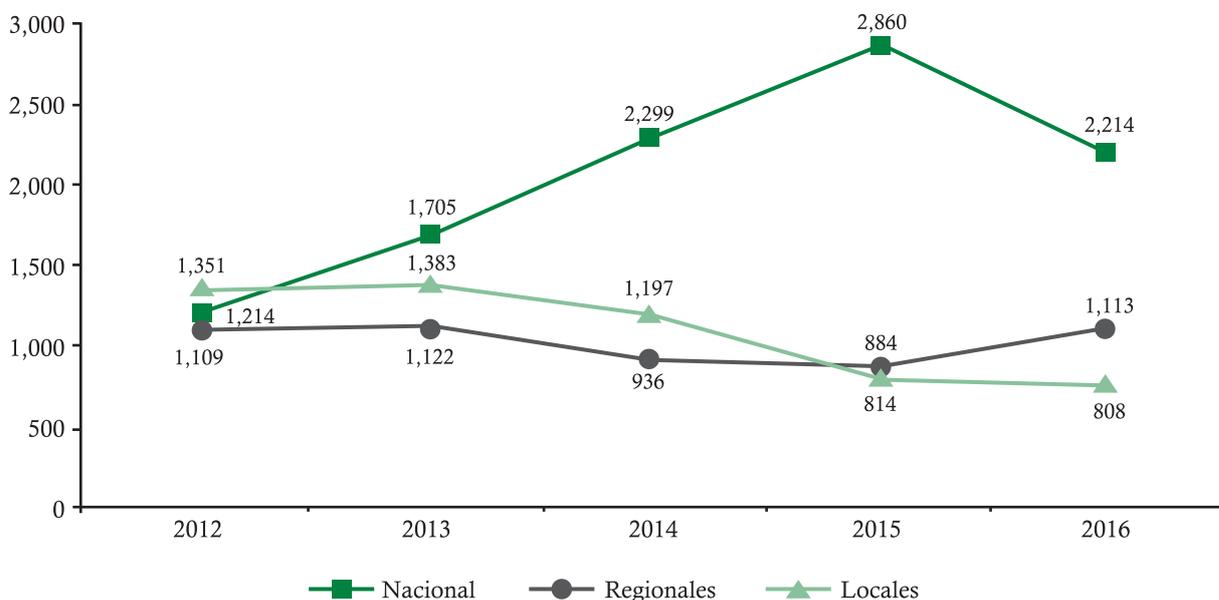
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Analizando la evolución del PPA por nivel de gobierno, vemos que después de tres años de crecimiento incesante del PIM asignado al gobierno nacional, que significó un aumento anual de 500 millones de soles entre 2013 y 2015, el año 2016 disminuye en 600 millones; el motivo ha sido que en ese año no hubo transferencias al Fondo Mi Riego<sup>12</sup>. Los gobiernos regionales vieron incrementar su presupuesto en 200 millones el año 2016, mientras que las municipalidades tuvieron el mismo monto que el año anterior (ver gráfico N° 2).

<sup>12</sup> Entre 2013 y 2015 se transfirieron al Fondo Mi Riego 1,650 millones de soles. En 2016 ya no se transfirieron recursos, solo se fueron ejecutando los proyectos financiados en años anteriores.

### Gráfico N° 2

Evolución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura por nivel de gobierno, 2012-2016  
(en millones de soles)



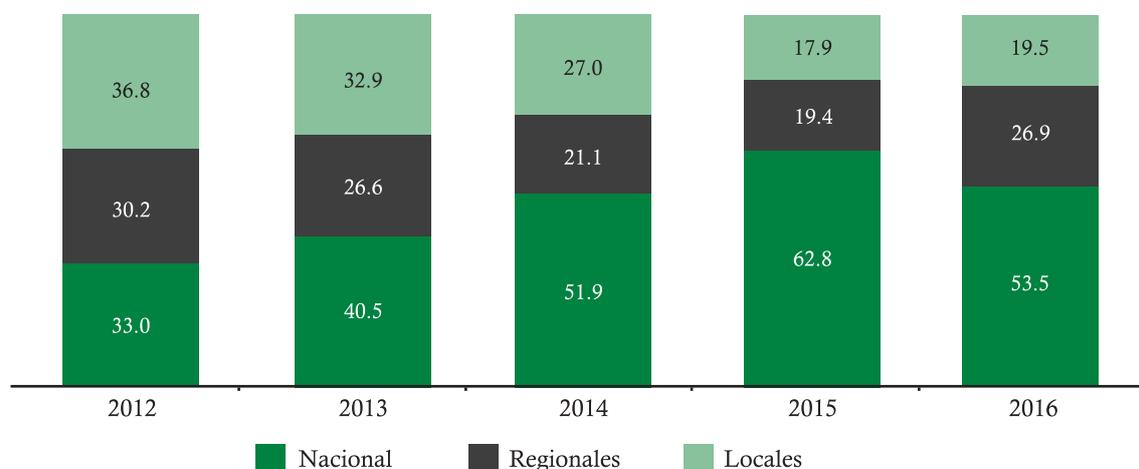
Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Aun cuando se ha producido un incremento de la participación de los gobiernos regionales en el presupuesto total para la pequeña agricultura, este sigue siendo centralizado comparado con la asignación observada el año 2012, pues el gobierno nacional (principalmente el Minagri a través de sus unidades operadoras) continúa manejando poco más de la mitad del presupuesto, los gobiernos regionales algo más de la cuarta parte, mientras que los gobiernos locales se mantienen como los menos favorecidos, como se aprecia en el gráfico N° 3.

### Gráfico N° 3

Distribución del presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura por nivel de gobierno, 2012-2016  
(en porcentajes)



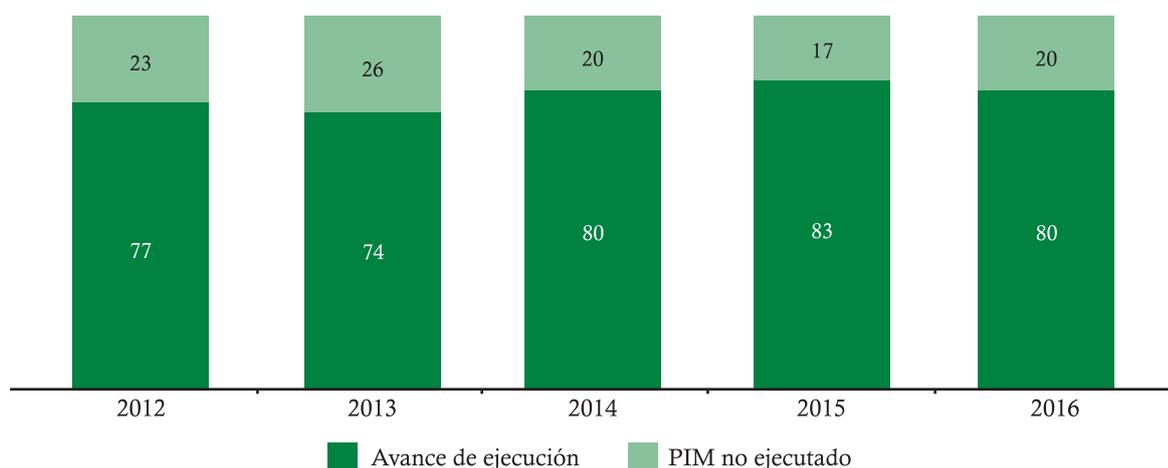
Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El avance alcanzado en la ejecución del gasto el año 2016 fue de 80% del presupuesto disponible, lo que significa una ligera disminución respecto al 2015. El gasto ejecutado disminuye en términos absolutos en -498 millones de soles respecto al año anterior (ver gráfico N° 4, cuadro N° 2 y anexo N° 2).

#### Gráfico N° 4

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, 2012-2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

#### Cuadro N° 2

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Rubro	2015	2016	Variación (en millones de soles) 2016/2015	Variación (%) 2016/2015
PIM Pequeña agricultura	4,557	4,135	-421	-9
Gasto devengado	3,796	3,298	-498	-13
Avance de ejecución (%)	83	80		

Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Respecto al avance de ejecución del gasto por nivel de gobierno, las municipalidades son las únicas que han mejorado su *performance* en comparación con el 2015. Cabe destacar que los gobiernos locales del departamento del Cusco (provinciales y distritales) que tuvieron el 27% del PPA total y ejecutaron el 31% del gasto total, alcanzaron un avance de ejecución del 92% del presupuesto disponible<sup>13</sup>. Por otro lado, un elemento común entre las municipalidades de Áncash, Ayacucho y

<sup>13</sup> En 2016, las municipalidades del Cusco contaron con 217 millones de soles de los 808 millones del PIM total; y con 200 millones de los 637 millones del gasto total.

Arequipa, que tuvieron un saldo presupuestal no ejecutado del 33%, es la fuerte modificación de sus presupuestos, creciendo en uno de ellos hasta por cuatro veces durante el año.<sup>14</sup>.

El gobierno nacional logró ejecutar el 84% del presupuesto disponible y registra un gasto menor que el año anterior en 700 millones de soles, lo que evidencia menor eficacia en la gestión del gasto asignado, principalmente del pliego del Minagri responsable del 70% del presupuesto y del gasto.

Con una modificación significativa de su presupuesto (de un PIA de 491 millones a un PIM de 1,113 millones), los gobiernos regionales en conjunto registraron el 72% de avance de ejecución (ver cuadro N° 3), menor que lo obtenido por los otros dos niveles de gobierno. El desempeño del Gobierno Regional de Arequipa marca la diferencia debido a que logró una ejecución de 99%, aun cuando su presupuesto aumentó en más de 22 veces durante el año; ello se explica en gran parte por los recursos destinados al proyecto Majes-Siguas II<sup>15</sup>, cuya ejecución se realiza a través de contratistas.

*Los gobiernos regionales y municipalidades aumentaron el gasto realizado el año 2016, mientras que el gobierno nacional registra un menor gasto.*

### Cuadro N° 3

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2015			2016		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Nacional	2,860	2,553	89	2,214	1,855	84
Regionales	884	683	77	1,113	806	72
Locales	814	560	69	808	637	79
<b>Total general</b>	<b>4,558</b>	<b>3,796</b>	<b>83</b>	<b>4,135</b>	<b>3,298</b>	<b>80</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Observando el PPA según categoría presupuestal podemos señalar que como consecuencia de la reducción de -572 millones de soles en los *programas presupuestales (PP)* en conjunto<sup>16</sup>, estos perdieron peso relativo en seis puntos porcentuales, a favor de las categorías *Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos y Acciones centrales*.

<sup>14</sup> El incremento del PIM respecto del PIA fue el siguiente: Áncash: 41 millones de soles (88%); Ayacucho: 38 millones (262%) y Arequipa: 40 millones (325%).

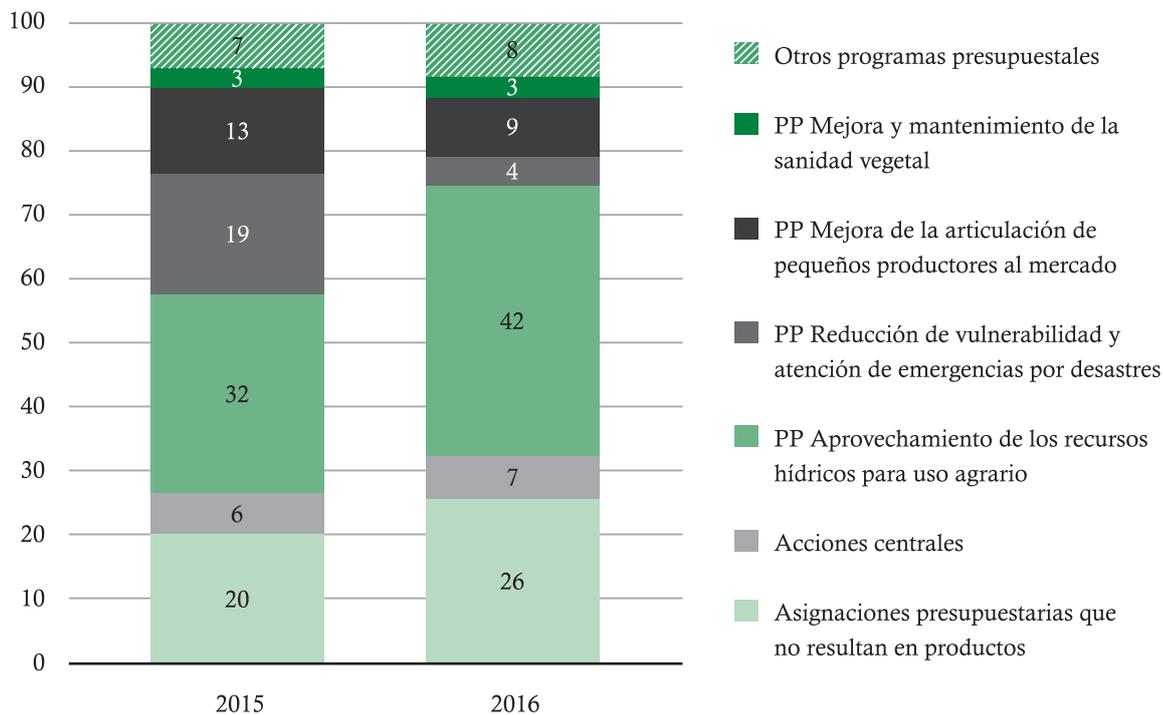
<sup>15</sup> Majes-Siguas II no registra monto en el PIA, mientras que su PIM ascendió a 157,1 millones de soles.

<sup>16</sup> Los 11 programas presupuestales pasaron de un PIM de 3,366 millones de soles en 2015 a 2,794 millones en 2016.

Los principales cambios en los presupuestos de los programas presupuestales en 2016 con relación al 2015 han sido los siguientes: la reducción en -670 millones de soles en el *PP Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres*<sup>17</sup> y el incremento de 305 millones de soles en el *PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario*. Este dato adquiere relevancia a propósito de los daños causados por El Niño Costero en el norte del país durante el primer trimestre del año 2017, cuando observamos el insuficiente o deficiente trabajo de prevención de desastres realizado para proteger los cultivos y la infraestructura agraria (ver gráfico N° 5).

### Gráfico N° 5

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015 y 2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

De todas las categorías presupuestales, la de *Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos* es la única que incrementa su gasto (en 167 millones de soles) y ha logrado cinco puntos porcentuales más de avance de ejecución que el año precedente.

<sup>17</sup> La mayor parte de los 854 millones de soles del PIM de este programa presupuestal corresponde al proyecto 3000610: *población con medidas de protección física ante peligros hidrometeorológicos* que estaba incluido en el presupuesto del 2015 y que fue asignado a los tres niveles de gobierno, mayoritariamente al gobierno nacional. Sirvió para intervenir con acciones de infraestructura preventiva en 21 departamentos frente a la llegada del Fenómeno El Niño, prioritariamente Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque. En 2016 no se financió este proyecto; sin embargo, tres cuartas partes del PIM del *PP Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres*, que ascendió a 183 millones de soles, fueron asignadas a los proyectos 3000735: *Desarrollo de medidas de intervención para la protección física frente a peligros*, y 3000734: *Capacidad instalada para la preparación y respuesta frente a emergencias y desastres*, que intervino con acciones preventivas en 24 departamentos con reducidos presupuestos.

Por su parte, los principales programas presupuestales (por el monto que manejan) tuvieron un menor avance de ejecución que el año 2015. Los más llamativos son el *PP Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres*, cuyo presupuesto y gasto se reducen considerablemente, y el *PP Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal*, que mantuvo su eficacia pero con menos gasto ejecutado. Es importante anotar que después de haber realizado un gasto ante el riesgo de una grave manifestación del Fenómeno El Niño este se redujo hasta casi la quinta parte.

#### Cuadro N° 4

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	2015			2016		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
<b>Programas presupuestales</b>	<b>3,366</b>	<b>2,803</b>	<b>83</b>	<b>2,794</b>	<b>2,154</b>	<b>77</b>
Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1,440	1,056	73	1,745	1,207	69
Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	604	593	98	384	354	92
Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	854	755	88	184	163	88
Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	141	129	92	138	129	94
Otros programas presupuestales	327	269	82	343	301	88
<b>Acciones centrales</b>	<b>268</b>	<b>253</b>	<b>95</b>	<b>272</b>	<b>238</b>	<b>87</b>
<b>Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos</b>	<b>924</b>	<b>739</b>	<b>80</b>	<b>1,069</b>	<b>906</b>	<b>85</b>
<b>Total</b>	<b>4,558</b>	<b>3,796</b>	<b>83</b>	<b>4,135</b>	<b>3,298</b>	<b>80</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La composición del PPA en 2016 por tipo de gasto es de dos tercios en *gastos de capital* y un tercio en *gastos corrientes* (ver gráfico N° 6), como consecuencia del incremento en 176 millones de soles del primero y la reducción de -597 millones de soles del segundo, ambos respecto al PIM 2015.

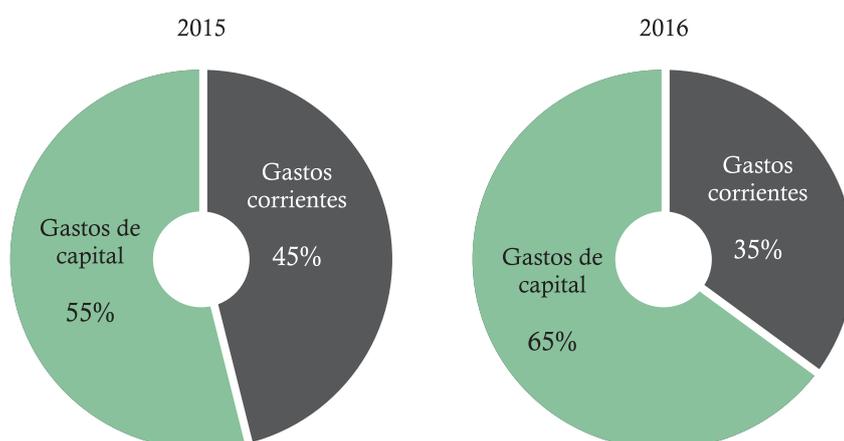
Los cambios más significativos se dieron en el rubro *bienes y servicios*, con una reducción de -32%; al interior de este rubro se registra un importante recorte presupuestal en la categoría *reducción de vulnerabilidad y atención de emergencia por*

*desastres*. Específicamente el presupuesto de esta categoría a cargo del gobierno nacional<sup>18</sup> pasó de 507 millones de soles en 2015 a 73 millones en 2016, lo que representa una disminución de -86%. Es importante mencionar que si bien se registran 33,9 millones de soles menos en el PIA del 2016<sup>19</sup> de esta categoría, cuya responsabilidad es del gobierno de Ollanta Humala, la diferencia mayor se produce con la modificación del presupuesto (de PIA a PIM): el del 2015 se multiplicó por 6.8 veces, mientras que en 2016 solo por 1.8 veces; en este último comparten responsabilidades los gobiernos de Humala y de Pedro Pablo Kuczynski.

Los *gastos de capital* se incrementaron en 8% por la inversión en construcción, instalación y/o ampliación de infraestructura y sistemas de riego (*adquisición de activos no financieros*).

### Gráfico N° 6

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según tipo de gastos, 2015 y 2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Los niveles de avance en la ejecución presupuestal se mantienen en similares proporciones que los del 2015. En *gastos corrientes* el PIM y el gasto devengado disminuyen en cerca de 600 millones de soles, ejecutándose el 92% del presupuesto disponible. En lo referente a *gastos de capital* se registran incrementos diferenciados en el presupuesto y en el gasto, logrando un 73% de avance de ejecución, dos puntos porcentuales menos que el año precedente (ver cuadro N° 5).

<sup>18</sup> En 2016 los 136 millones de soles del PIM de la categoría *reducción de vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres* se distribuyeron de la siguiente manera: 73 millones para el gobierno nacional, 51 millones para los gobiernos regionales y 12 millones para los gobiernos locales.

<sup>19</sup> El PIA de la categoría *reducción de vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres* del 2015 fue de 74,7 millones de soles y el del 2016 de 40,8 millones de soles.

**Cuadro N° 5**

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura según tipo de gasto, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2015			2016		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
<b>Gastos corrientes</b>	<b>2,040</b>	<b>1,905</b>	<b>93</b>	<b>1,442</b>	<b>1,330</b>	<b>92</b>
Personal y obligaciones sociales	164	157	96	170	165	97
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.8	0.7	86	0.5	0.4	86
Bienes y servicios	1,345	1,217	91	921	825	90
Donaciones y transferencias	326	326	100	207	198	96
Otros gastos	205	203	99	144	142	98
<b>Gastos de capital</b>	<b>2,518</b>	<b>1,891</b>	<b>75</b>	<b>2,693</b>	<b>1,968</b>	<b>73</b>
Donaciones y transferencias	65	6	9	43	11	27
Otros gastos	0.0	0.0	98	0.0	0.0	100
Adquisición de activos no financieros	2,448	1,882	77	2,648	1,954	74
Adquisición de activos financieros	4	3	58	3	2	74
<b>Total general</b>	<b>4,558</b>	<b>3,796</b>	<b>83</b>	<b>4,135</b>	<b>3,298</b>	<b>80</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Durante el 2016 el PPA ha seguido financiándose principalmente por *recursos ordinarios* y *recursos determinados*, aunque ha disminuido su participación conjunta de 79% a 68% respecto al 2015. La reducción del presupuesto por estas dos fuentes –que suman 793 millones de soles– ha sido compensada en parte por la fuente *recursos por operaciones oficiales de crédito* que se incrementó en 383 millones de soles. Producto de la caída de los recursos del canon, 17 gobiernos regionales están tomando deuda para financiar proyectos principalmente de infraestructura y sistemas de riego, donde por montos destacan: (1) *Majes-Siguas II* del GR de Arequipa, con 149,6 millones de soles; (2) *Mejoramiento de riego y generación hidroenergética del Alto Piura* del GR de Piura, con 70,9 millones de soles; (3) *Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para desarrollo agrícola en el valle de Tacna - Vilavilani II - Fase I* del GR de Tacna, con 40 millones de soles; (4) *Irrigación Chumbao* del GR de Apurímac, con 22 millones de soles; y (5) *Mejoramiento de la infraestructura de riego mayor Pallallaje en las comunidades campesinas de Urinsaya y Querocollana, distrito Coporaque, provincia Espinar* del GR de Cusco, con 23,8 millones de soles.

*Producto de la caída del canon los gobiernos regionales están tomando deuda para financiar proyectos de riego. Entre ellos destacan: (1) Majes-Siguas II del GR de Arequipa, con 149,6 millones de soles; y (2) Mejoramiento de riego y generación hidroenergética del Alto Piura del GR de Piura, con 70,9 millones de soles.*

### Cuadro N° 6

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2015		2016		Variación (%) 2016/2015
	PIM	Participación (%)	PIM	Participación (%)	
Recursos ordinarios	2,046	44.9	1,480	35.8	-28
Recursos directamente recaudados	397	8.7	462	11.2	16
Recursos por operaciones oficiales de crédito	275	6.0	657	15.9	139
Donaciones y transferencias	295	6.5	218	5.3	-26
Recursos determinados	1,545	33.9	1,319	31.9	-15
<b>Total general</b>	<b>4,558</b>	<b>100.0</b>	<b>4,135</b>	<b>100.0</b>	<b>-9</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

*El principal cambio observado en el 2016 es el incremento del endeudamiento externo en los GR para financiar las inversiones.*

En los dos últimos años la composición del financiamiento del PPA ha cambiado en los gobiernos regionales, mientras que en el gobierno nacional y en las municipalidades se mantiene sin mayores modificaciones. En los gobiernos regionales las fuentes *recursos ordinarios* y *recursos determinados* son las de mayor aporte a sus presupuestos y en 2016 redujeron su peso relativo en veinte puntos porcentuales; en contraste, la fuente *recursos por operaciones oficiales de crédito* tuvo un extraordinario aumento, pasando de 73 millones de soles en 2015 a 421 millones en 2016 (ver anexo N° 3), treinta puntos porcentuales más que en 2015, colocándola como la más importante de su financiamiento. Cabe señalar que los gobiernos regionales concentran el 64% del endeudamiento realizado por los tres niveles de gobierno en el PPA<sup>20</sup>.

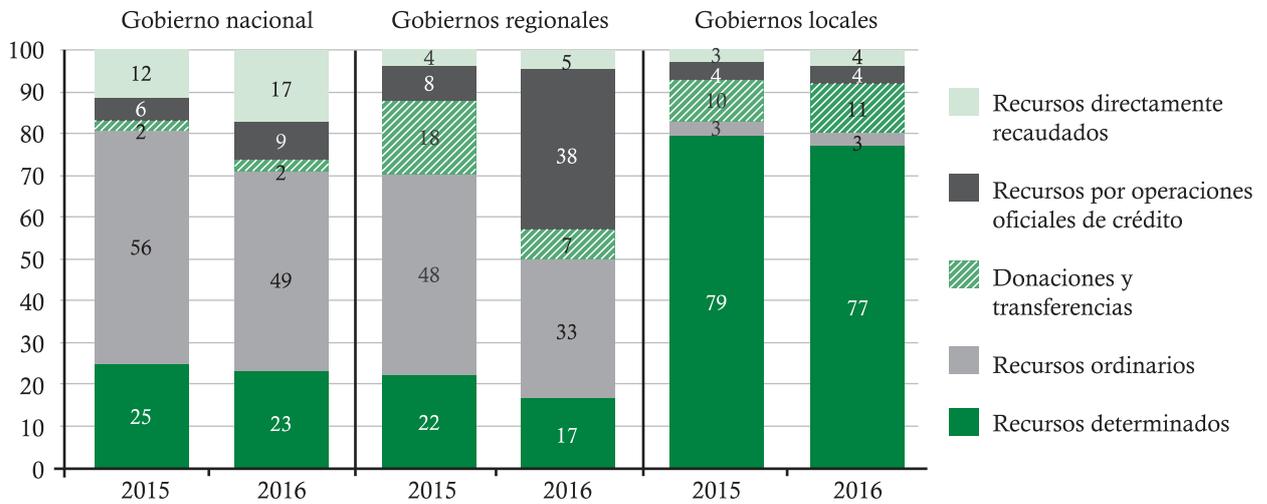
En el gobierno nacional se reduce el aporte de los *recursos ordinarios* en seis puntos porcentuales. Las fuentes *recursos por operaciones oficiales de crédito* y *recursos directamente recaudados* aumentan su importancia y pasan a financiar el 26% del presupuesto del 2016, después que en el año anterior no llegaban al 20%.

En los gobiernos locales no se registran mayores cambios en la composición por fuente de financiamiento del PPA; su presupuesto continúa dependiendo en gran medida de los *recursos determinados*, provenientes del canon, en poco más de tres cuartas partes (ver anexo N° 3). En suma, el principal cambio observado en el año 2016 es el incremento del endeudamiento externo para financiar el PPA.

<sup>20</sup> El PIM de los *recursos por operaciones oficiales de crédito* en 2016 ascendió a 657 millones de soles, el gobierno nacional contó con 200 millones (30%), los gobiernos regionales con 421 millones (64%); y los gobiernos locales con 36 millones (6%).

### Gráfico N° 7

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por tipo de gobierno, 2015 y 2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En tres de las cinco fuentes de financiamiento el nivel de avance de ejecución ha sido menor que el año anterior. No obstante haberse producido un incremento del gasto de 194 millones de soles en la fuente *recursos por operaciones oficiales de crédito*, se logró ejecutar solo el 54% del presupuesto disponible, el menor nivel de avance del 2016. También creció el gasto en *recursos directamente recaudados* (5%), pero su avance de ejecución fue de ocho puntos porcentuales menos que el año anterior.

### Cuadro N° 7

Ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2015			2016		
	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución %	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución %
Recursos ordinarios	2,046	1,972	96	1,480	1,369	92
Recursos directamente recaudados	397	347	88	462	367	80
Recursos por operaciones oficiales de crédito	275	161	59	657	355	54
Donaciones y transferencias	295	161	54	218	172	79
Recursos determinados	1,545	1,154	75	1,319	1,036	79
<b>Total general</b>	<b>4,558</b>	<b>3,796</b>	<b>83</b>	<b>4,135</b>	<b>3,298</b>	<b>80</b>

Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

*El más bajo nivel de ejecución del gasto de inversión se observa en la fuente de endeudamiento. Solo se ejecutó el 54% del presupuesto disponible.*

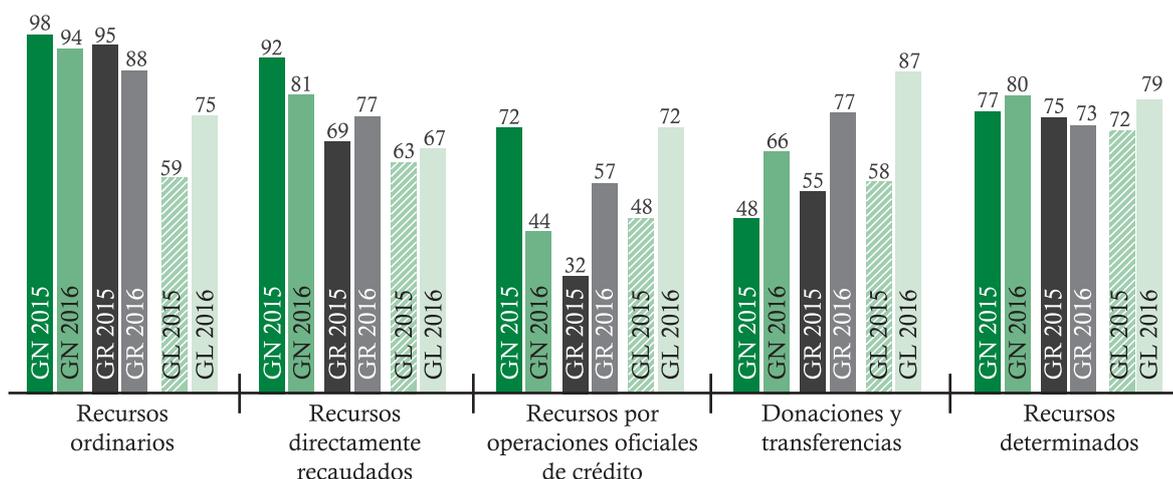
La ejecución presupuestal por fuente de financiamiento es bastante desigual según nivel de gobierno. Haciendo una revisión de los más importantes de acuerdo al monto, podemos destacar que en *recursos ordinarios*, a pesar de una reducción en algunos puntos porcentuales respecto al año anterior, el gobierno nacional y los gobiernos regionales alcanzan buenos niveles de avance, con 94% y 88%, respectivamente; para el gobierno nacional la mayor parte de gasto (77%) es en personal y servicios, mientras que en los gobiernos regionales el 60% es orientado a inversiones. Las municipalidades ejecutaron el 75% del presupuesto disponible, siendo la totalidad destinada a inversiones. Es conocido que estas llevan más tiempo en su ejecución.

La ejecución de los *recursos determinados* en los tres niveles de gobierno ha oscilado entre 72% y 80% del presupuesto disponible, siendo la casi totalidad destinada a gastos de capital.

Por su parte, en la fuente *recursos de operaciones oficiales de crédito* se obtuvieron los más bajos niveles de ejecución, dejándose de utilizar en conjunto 302 millones de soles, de los 657 millones disponibles<sup>21</sup> exclusivamente para inversiones. Con excepción de Majes-Siguas II (GR de Arequipa) que gastó la totalidad de su presupuesto disponible, la mayoría de proyectos con mayores PIM presentan muy bajos niveles de ejecución presupuestal, como el del GR de Cusco con el 35%, y en el otro extremo el del GR de Tacna que registra cero de ejecución.

### Gráfico N° 8

Avance de ejecución del presupuesto para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2015 y 2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

<sup>21</sup> El gobierno nacional ejecutó 89 millones de soles de los 200 millones presupuestados; los gobiernos regionales 240 millones de los 421 millones disponibles; y las municipalidades 26 millones de un PIM de 36 millones.

### 3. GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA

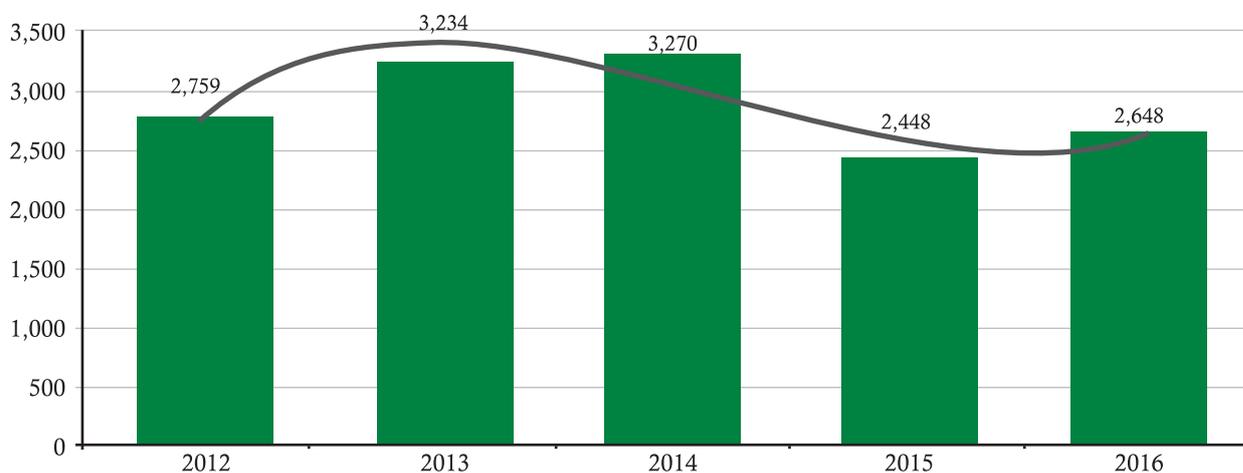
El presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura del 2016 ascendió a 2,648 millones de soles, superior en 200 millones al del año anterior. Este incremento modifica el peso relativo de este presupuesto respecto al PPA: en 2015 las inversiones representaban el 54%, mientras que en 2016 el porcentaje se elevó hasta 64%. Fue en el gobierno de Ollanta Humala cuando se aumentó en mayor proporción el presupuesto de inversiones<sup>22</sup>.

Con relación al presupuesto total de inversiones del 2016 el presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura representa el 6.2%, el segundo más bajo desde el 2011<sup>23</sup>, lo que no hace más que reiterar el poco interés que hay en el gobierno por apoyar a los pequeños productores agrarios; en la gestión de Ollanta Humala se formuló y gestionó el primer semestre del 2016, mientras que el segundo semestre estuvo a cargo de la administración de Pedro Pablo Kuczynski.

*El año 2016, las inversiones para la pequeña agricultura representan el 6,2% del total de inversiones en el país. Uno de los niveles más bajos desde 2011.*

#### Gráfico N° 9

Evolución del presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, 2012–2016 (en millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

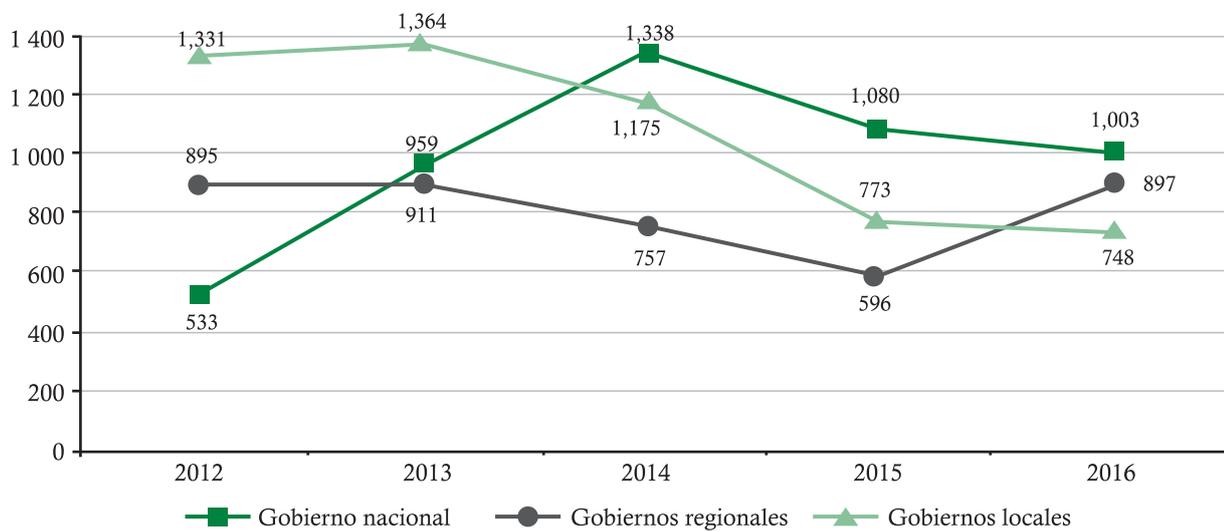
22 Según el Reporte de Indicadores del Presupuesto a junio del 2016 de la DGPP-MEF, el PIM de Gastos de Capital total ascendía a montos muy cercanos a aquellos con los que cerró el año; y el crecimiento mayor se concentró en el gobierno nacional.

23 Los pesos que ha tenido la inversión para la pequeña agricultura dentro de la inversión pública total en los últimos cinco años han sido los siguientes: 2011: 6.8%; 2012: 6.8%; 2013: 7.3%; 2014: 7.6%; 2015: 5.9% y 2016: 6.2%.

Analizando los presupuestos de inversiones del 2016 por nivel de gobierno, vemos que en los gobiernos regionales el PIM de inversiones se incrementó en 301 millones de soles respecto al 2015, con lo que logró superar a los gobiernos locales, como se puede ver en el gráfico N° 10; mientras que las inversiones del gobierno nacional y de los gobiernos locales disminuyeron ligeramente. Otro dato que muestra el gráfico N° 10 es que la brecha presupuestal entre niveles de gobierno existente en los dos últimos años se reduce, favoreciendo a los gobiernos regionales. Este cambio probablemente se deba a la alianza política pactada por el gobierno de PPK con los gobiernos regionales, dada su absoluta minoría en el Congreso de la República.

### Gráfico N° 10

Evolución del presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2012–2016 (en millones de soles)



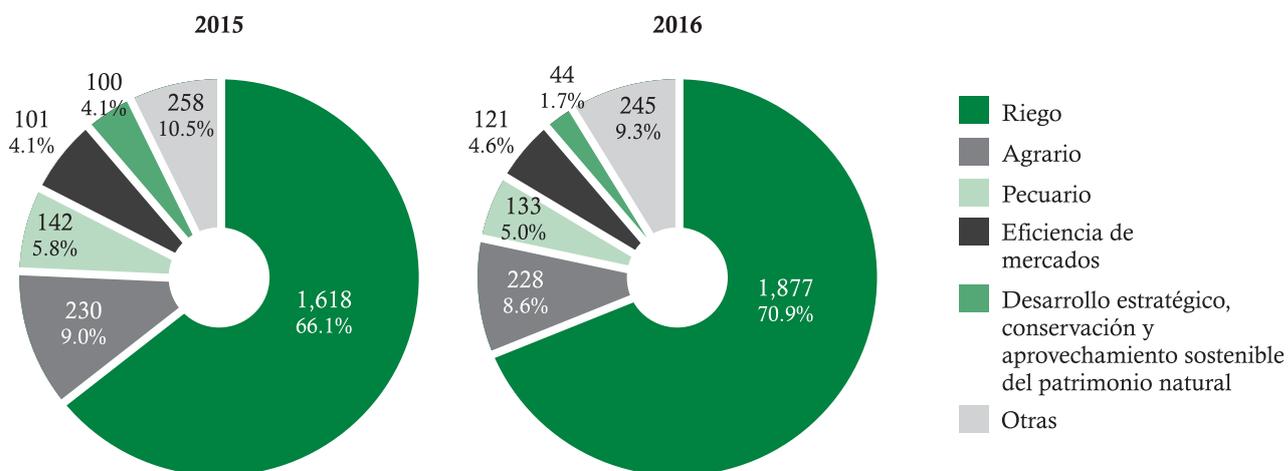
Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Se mantiene en 2016 la distribución del presupuesto para la pequeña agricultura según división funcional, donde la mayor parte (70.9%) se destina a proyectos y acciones de riego, superando en cinco puntos porcentuales el peso relativo del año anterior. Esto no hace más que ratificar una característica del PPA consistente en el predominio de las inversiones para la construcción o mejoramiento de pequeña infraestructura de riego.

El gobierno nacional, a través de la gestión de sus unidades ejecutoras en diversos departamentos, como los gobiernos regionales y las municipalidades en sus respectivos territorios, financian un número muy importante de proyectos de riego, lo que se refleja en el peso relativo de este rubro que no es menor de 60%, llegando

### Gráfico N° 11

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura, según división funcional, 2015 y 2016 (en porcentajes y millones de soles)

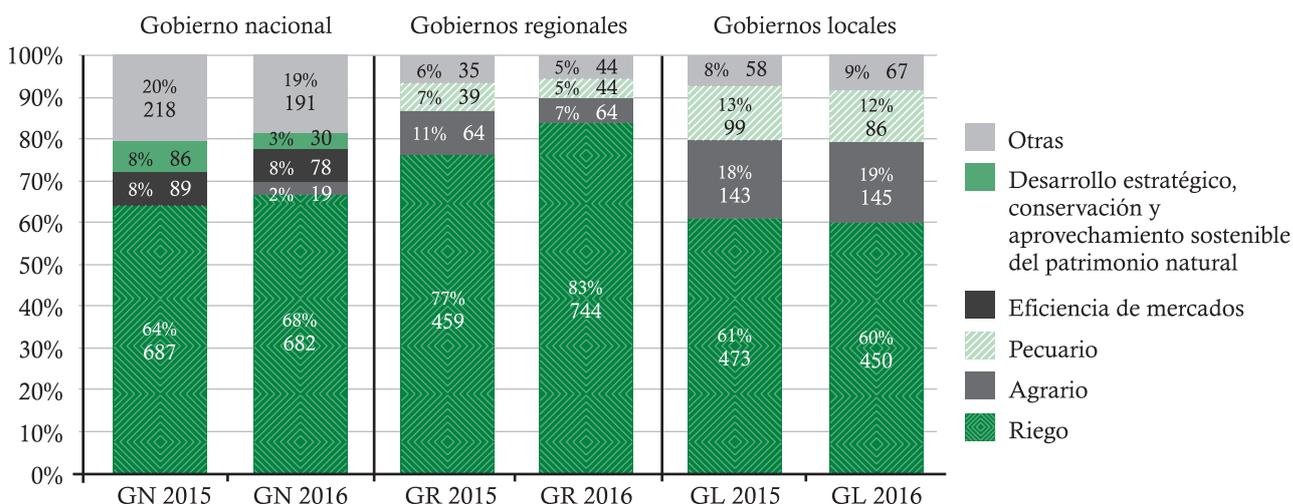


Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

incluso al 83% en los gobiernos regionales, como se aprecia en el gráfico N° 12. Al respecto se puede señalar que en los dos últimos años la distribución del presupuesto por división funcional, en los tres niveles de gobierno, se ha mantenido<sup>24</sup> con una excepción: en los gobiernos regionales el aumento de 286 millones de soles en 2016 para proyectos de riego hace que su peso relativo aumente en seis puntos porcentuales respecto a 2015.

### Gráfico N° 12

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura según división funcional, por nivel de gobierno, 2015 y 2016 (en porcentajes y millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

<sup>24</sup> Nótese que aparte de la similitud en porcentajes de los años 2015 y 2016 en cada división funcional del gráfico N° 12, muchos de los montos entre paréntesis son muy cercanos.

El financiamiento de las inversiones para la pequeña agricultura se ha modificado en 2016, con un incremento sustancial de 374 millones de soles en la fuente *recursos por operaciones oficiales de crédito* respecto al 2015, lo que origina que sea la segunda en importancia (24%) después de *recursos ordinarios* (47%). Esto representa un crecimiento del endeudamiento de los gobiernos regionales como medida adoptada ante la caída de los recursos del canon proveniente de las industrias extractivas.

### Cuadro N° 8

Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2016 (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	267	27	242	27	22	3	531	20
Recursos directamente recaudados	37	4	28	3	27	4	92	3
Recursos por operaciones oficiales de crédito	191	19	421	47	36	5	648	24
Donaciones y transferencias	38	4	29	3	73	10	140	5
Recursos determinados	469	47	178	20	590	79	1,237	47
<b>Total general</b>	<b>1,003</b>	<b>100</b>	<b>897</b>	<b>100</b>	<b>748</b>	<b>100</b>	<b>2,648</b>	<b>100</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

*En 2016, los programas presupuestales gestionaron el 81% del total de presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura. El PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario es el más importante con el 66% del total (1,734 millones de soles).*

En 2016 los programas presupuestales concentraban el 81% del total del presupuesto de inversiones para la pequeña agricultura, quedando menos de la quinta parte para las categorías presupuestales *acciones centrales* y *asignaciones presupuestales que no resultan en productos*.

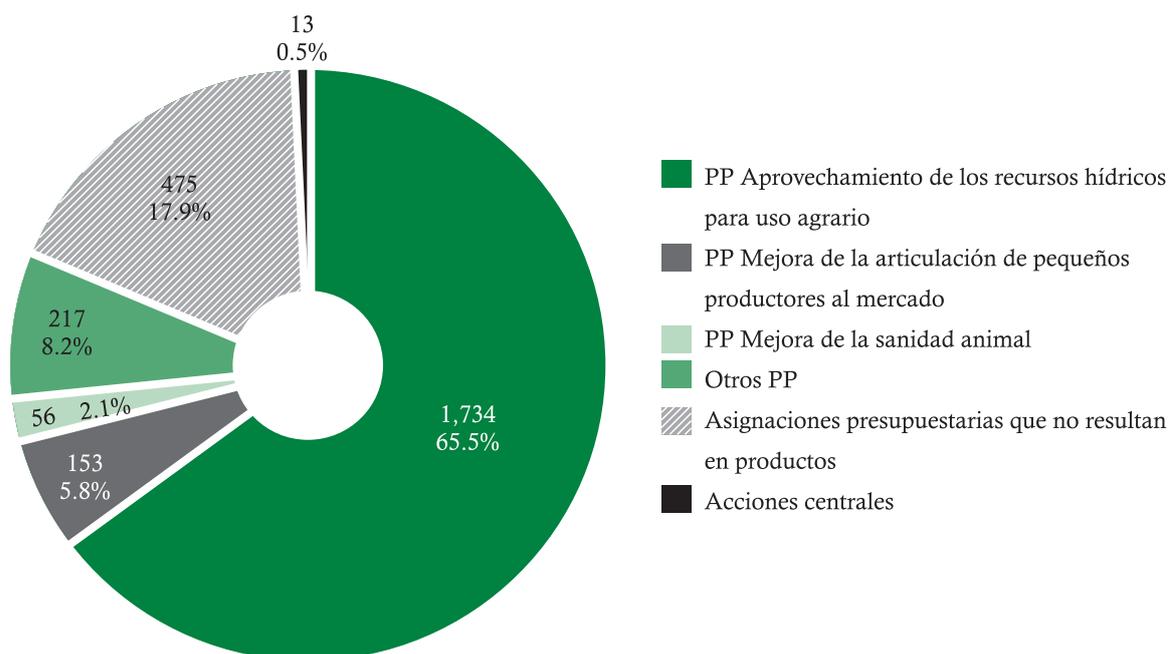
El PP *Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario* se ha consolidado como el más importante con 1,734 millones de soles, representando las dos terceras partes del total del presupuesto de inversiones agrarias.

Es importante señalar que el presupuesto para las acciones y proyectos orientados a la construcción, ampliación y/o mejoramiento total o parcial de sistemas de riego va más allá de los recursos incluidos en el PP antes señalado, ya que hemos identificado proyectos y acciones orientados a recursos hídricos en otras categorías presupuestales: la totalidad del *Programa para la generación del empleo social*

*inclusivo - Trabaja Perú* (28 millones de soles), parte del presupuesto de *Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos* también tiene el mismo destino (64 millones de soles), el *PP Mejora de la inocuidad agroalimentaria* (0,3 millones de soles) y el *PP Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres* (0,6 millones de soles). Por lo tanto, el presupuesto destinado a acciones y proyectos relacionados a manejo de recursos hídricos asciende a 1,826 millones de soles, lo que representa el 69% del total.

### Gráfico N° 13

**Presupuesto (PIM) de inversiones para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2016 (en millones de soles y porcentajes)**



Nota: Los otros PP son: (1) Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres; (2) Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre; (3) Mejora de la inocuidad agroalimentaria; (4) Programa para la generación del empleo social inclusivo – Trabaja Perú; (5) Reducción de la degradación de los suelos agrarios; (6) Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible – Pirdais; (7) Mejora y mantenimiento de la sanidad animal.

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En el año 2016 la ejecución de las inversiones agrarias ascendió a 1,954 millones de soles, equivalente al 74% del presupuesto disponible. A pesar de que el monto ejecutado es superior al del año precedente, el nivel de avance fue menor en tres puntos porcentuales.

Por nivel de gobierno, apreciamos que con un crecimiento de 10% en sus inversiones ejecutadas respecto a 2015, y casi el mismo monto de PIM, las municipalidades lograron el mayor nivel de ejecución (78%). Por su parte, los gobiernos regionales son los que más cambios muestran con relación al año anterior: tienen el mayor aumento de su PIM, son los que más han incrementado el monto ejecutado de inversiones (142 millones de soles) y, tal vez por ello mismo, presentan una baja eficacia de gasto, con un saldo no ejecutado del 33% de su presupuesto disponible.

### Cuadro N° 9

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, por nivel de gobierno, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Nivel de gobierno	2015			2016		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Gobierno nacional	1,080	889	82	1,003	763	76
Gobiernos regionales	596	462	78	897	605	67
Gobiernos locales	773	531	69	748	586	78
<b>Total general</b>	<b>2,448</b>	<b>1,882</b>	<b>77</b>	<b>2,648</b>	<b>1,954</b>	<b>74</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Con los 1,323 millones de soles de inversiones ejecutadas en riego se logró un avance de ejecución de 70% del presupuesto disponible para esta función en 2016, la mayor parte del presupuesto está en manos del gobierno nacional, específicamente del Minagri. Las otras divisiones funcionales con presupuestos de inversiones de entre 100 y 200 millones de soles lograron ejecutar entre 82% y 89%.

### Cuadro N° 10

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según división funcional, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

División funcional	2015			2016		
	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto	Avance de ejecución (%)
Riego	1,618	1,173	72	1,877	1,323	70
Agrario	230	198	86	228	196	86
Pecuario	142	117	82	133	118	89
Eficiencia de mercados	101	97	96	121	100	82
Otras	358	297	83	290	218	75
<b>Total general</b>	<b>2,448</b>	<b>1,882</b>	<b>77</b>	<b>2,648</b>	<b>1,954</b>	<b>74</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

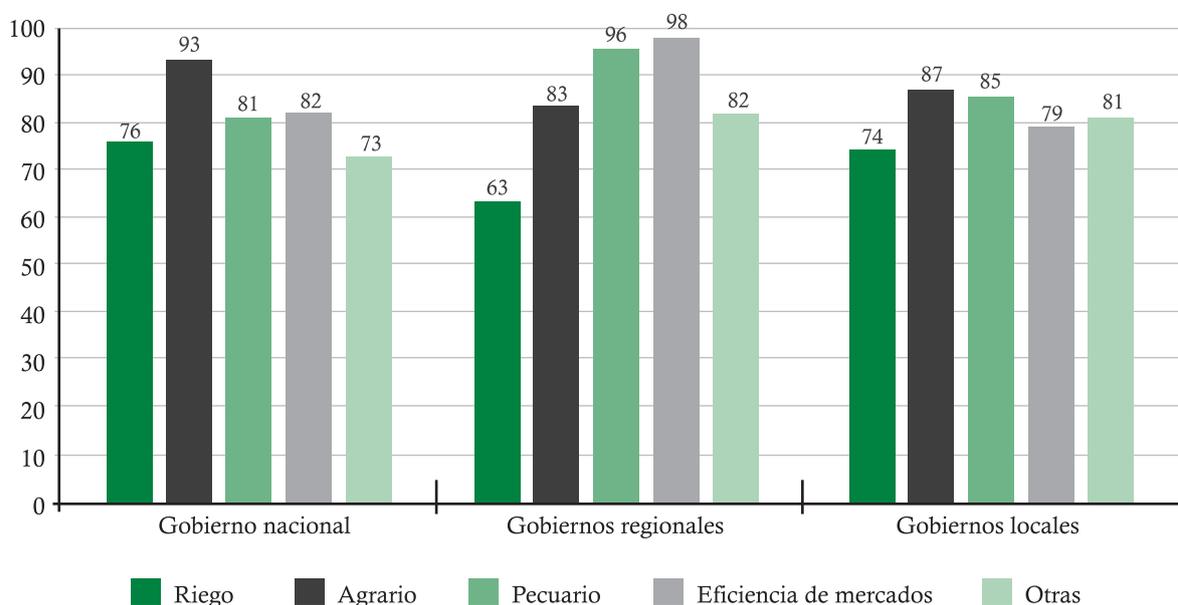
Según se aprecia en el gráfico N° 14 la función *riego*, que concentra los mayores recursos presupuestales (ver cuadro N° 10), registra los menores avances de gasto. A nivel nacional, los presupuestos de inversión de Áncash, Piura, Apurímac y Tacna han estado entre los más elevados, pero a la vez son los que han tenido las

más bajas ejecuciones (entre 41% y 57%). Los gobiernos regionales dejaron de ejecutar 37% del PIM<sup>25</sup> y las unidades operadoras del gobierno nacional el 24%. ¿Tiene este resultado alguna relación con el ajuste del gasto público aplicado por el gobierno en el último trimestre del 2016? El comportamiento del gasto público mensual, en particular del Minagri, en el segundo semestre del año permite pensar que sí tuvo alguna influencia.

Con algunos picos cercanos al 100% de ejecución (dos de ellos en los gobiernos regionales), las funciones *agraria*, *pecuaria* y *eficiencia de mercados*, cuyos presupuestos estuvieron por debajo de los 150 millones de soles, alcanzaron niveles de ejecución de 80% a más.

### Gráfico N° 14

Avance de ejecución de inversiones para la pequeña agricultura según división funcional, por nivel de gobierno, 2016 (en porcentajes y millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Tres de las cinco fuentes de financiamiento registran caídas en sus niveles de ejecución. Las dos que concentran los mayores presupuestos y gastos (*recursos determinados* y *recursos ordinarios*) muestran a su vez los más elevados niveles de ejecución de inversiones agrarias, 80% y 85%, respectivamente; y la fuente de *recursos por operaciones oficiales de crédito*, cuyos recursos se duplicaron en el PIM y en gastos, dejó de ejecutar cerca de la mitad del presupuesto disponible en el año 2016.

25 La menor eficacia en los gobiernos regionales se debe a las bajas ejecuciones de los proyectos más representativos. Así podemos mencionar en el GR de Áncash el proyecto *Rehabilitación del canal Rangrahuauque distrito multidistrital provincia Pallasca Departamento de Ancash* (0.4%); en el GR de Tacna el proyecto *Mejoramiento y ampliación de la provisión de agua para desarrollo agrícola en el Valle de Tacna - Vilavilani II - Fase I* (4%); en el GR de Apurímac el *Proyecto de Irrigación Chumbao* (19%) y el proyecto *Gestión integral de la microcuenca Mariño de la provincia de Abancay* (23%); y en el GR de Piura el proyecto *Mejoramiento de riego y generación hidroenergética del Alto Piura* (25%).

### Cuadro N° 11

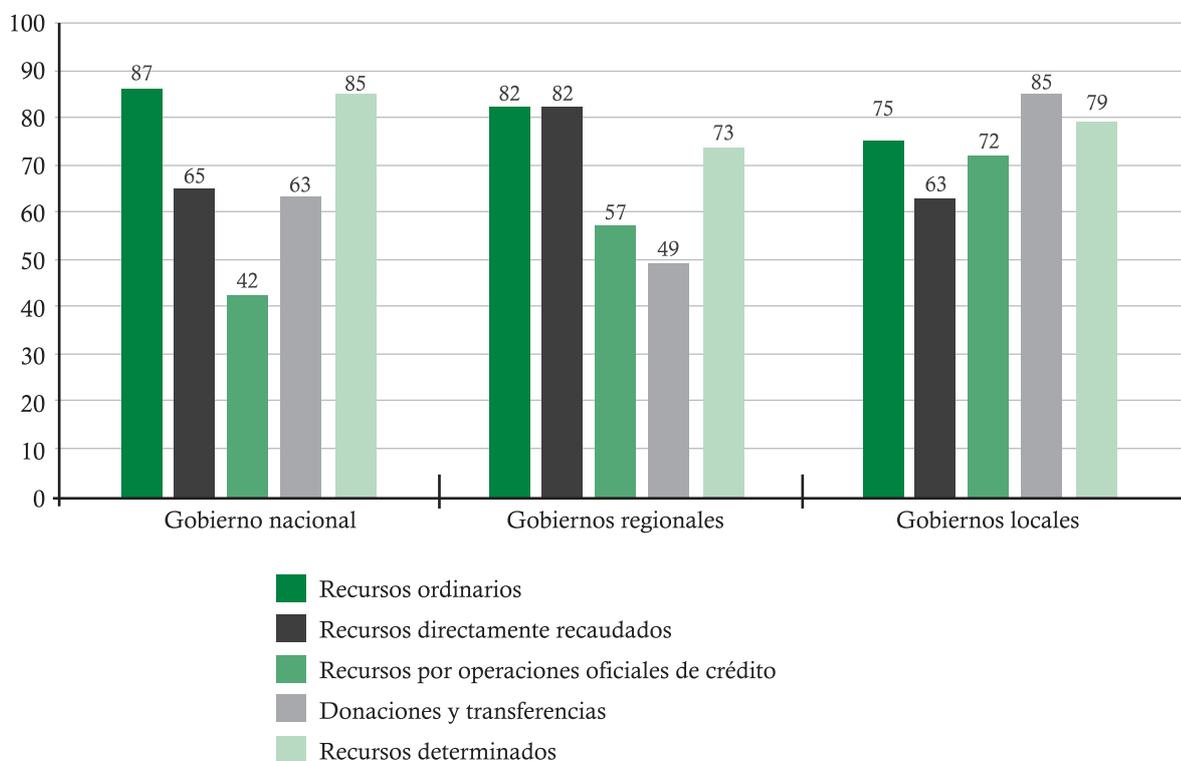
Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura, según fuente de financiamiento, 2015 y 2016  
(en millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2015			2016		
	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto Devengado	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	644	597	93	531	449	85
Recursos directamente recaudados	84	67	79	92	64	70
Recursos por operaciones oficiales de crédito	274	161	59	648	346	53
Donaciones y transferencias	134	62	46	140	100	71
Recursos determinados	1,313	995	76	1,237	995	80
<b>Total general</b>	<b>2,448</b>	<b>1,882</b>	<b>77</b>	<b>2,648</b>	<b>1,954</b>	<b>74</b>

Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

### Gráfico N° 15

Ejecución de inversiones para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2016 (en porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El gobierno nacional tiene el más bajo desempeño en tres fuentes de financiamiento, registrando niveles menores a 65% (el más bajo de 42%); en los gobiernos regionales la ejecución fue menor al 60% en dos fuentes; y las municipalidades alcanzaron mejor cumplimiento superando el 70% de ejecución en cuatro de las cinco fuentes.

Lo más significativo en cuanto a nivel de ejecución por categoría presupuestal es que el *PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario*, que manejó la mayor parte del presupuesto de inversiones durante el 2016, dejó de ejecutar 535 millones de soles, lo que representa el 31% de su PIM; este es un indicador del bajo grado de eficacia mostrado por las diferentes entidades responsables de los proyectos de recursos hídricos en los tres niveles de gobierno. Los otros programas presupuestales, aun superando el 80%, han tenido poca influencia en el resultado agregado de ejecución de inversiones.

*Lo más saltante en cuanto a ejecución del gasto es que el PP aprovechamiento de recursos hídricos dejó un saldo sin ejecutar de 535 millones de soles. Un indicador de la baja eficacia de los tres niveles de gobierno.*

### Cuadro N° 12

Ejecución de la inversión pública para la pequeña agricultura según categoría presupuestal, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Categoría presupuestal	2015			2016		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1,430	1,048	73	1,734	1,198	69
PP Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	147	140	95	153	130	85
PP Mejora de la sanidad animal	67	57	84	56	50	89
Otros PP*	227	210	93	217	180	83
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	559	454	81	475	392	83
Acciones centrales	17	16	92	13	4	32
<b>Total</b>	<b>2,448</b>	<b>1,882</b>	<b>77</b>	<b>2,648</b>	<b>1,954</b>	<b>74</b>

\* Los otros PP son: (1) Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres; (2) Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre; (3) Mejora de la inocuidad agroalimentaria; (4) Programa para la generación del empleo social inclusivo – Trabaja Perú; (5) Reducción de la degradación de los suelos agrarios; (6) Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible – Pirdais; (7) Mejora y mantenimiento de la sanidad animal.

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.



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

## 4.1 Fondo Mi Riego

Transcurridos cuatro años de su creación, en 2016 el Fondo Mi Riego registra un total de 471 proyectos, con un monto asignado de 1,428 millones de soles. Estas cifras se diferencian mínimamente de las del año anterior. Como se aprecia en el cuadro N° 13, con la excepción de los proyectos *en proceso de selección*, la mayoría de ellos no ha variado, se han mantenido igual, lo que significa su relativa paralización o que han estado dedicados a avanzar su ejecución.

En un escenario de estas características solo quedaría por ejecutar un 13% de los recursos transferidos entre los años 2013 y 2015<sup>26</sup>. Es preocupante constatar que del total de proyectos solo el 25% esté en situación de *Concluido*, y que se hayan reducido únicamente en 3% los que se encuentran *En ejecución* respecto al año anterior.

*A cuatro años de iniciado sus acciones sólo el 25% de los proyectos del fondo Mi Riego se encuentra en situación de concluido. Esto evidencia lentitud en la implementación de los proyectos.*

### Cuadro N° 13

Fondo Mi Riego: Proyectos según estado situacional, 2015 y 2016 (en número y millones de soles)

Estado situacional	2015		2016	
	Proyectos	Monto asignado	Proyectos	Monto asignado
Concluido	114	271	117	272
En ejecución	266	948	266	948
Aprobado	21	97	21	97
En proceso de selección	46	85	67	111
<b>Total general</b>	<b>447</b>	<b>1,401</b>	<b>471</b>	<b>1,428</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

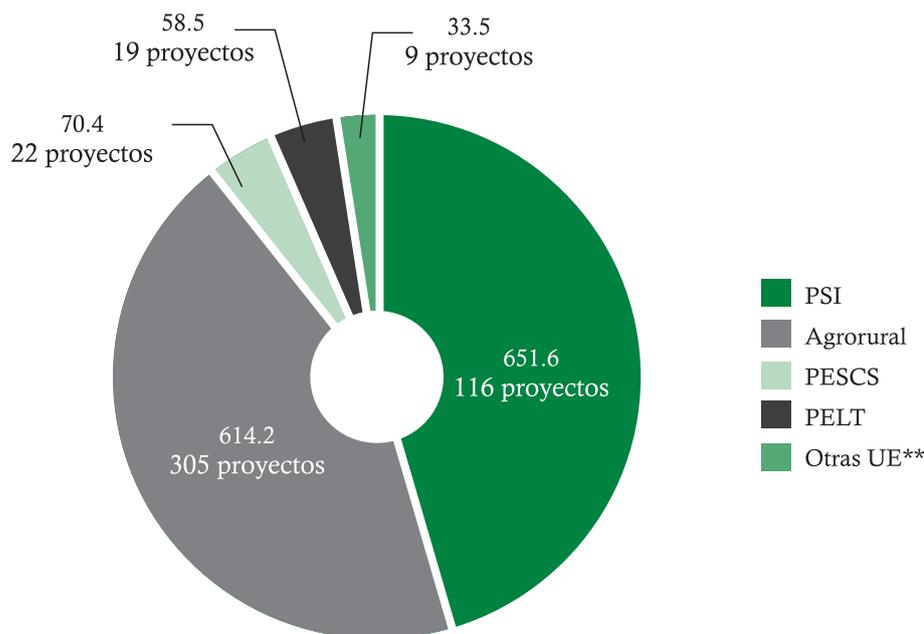
En cuanto a la distribución por unidad ejecutora no se aprecian cambios respecto al 2015: el PSI y Agrorural siguen concentrando la mayor parte de los recursos y de proyectos financiados; juntos representan alrededor del 90% del total, asignándose los 40 proyectos y 208 millones de soles restantes a cinco entidades del sector.

<sup>26</sup> Las transferencias realizadas ascienden a 1,650 millones de soles y fueron autorizadas de la siguiente manera: 1,000 millones en la creación del Fondo mediante el Decreto Supremo N° 119-2013-EF (2013); 200 millones autorizados mediante la Ley N° 30191 (2014); y 450 millones autorizados mediante la Ley N° 30281 (2015).

Observando cada una de las unidades ejecutoras, Agrorural cuenta con el 65% del total de proyectos, mientras que el PSI concentra la mayor cantidad de recursos del Fondo (46% del total). El presupuesto promedio por proyecto indica que el PSI financia proyectos de costo promedio (5.6 millones de soles), superior en comparación con los de Agrorural (2 millones de soles). (Ver gráfico N° 16).

### Gráfico N° 16

Fondo Mi Riego: Proyectos\* según unidad ejecutora, 2016 (en millones de soles y número)



\* Proyectos en estado actual: Selección, aprobados, en ejecución, concluidos.

\*\* PEJSIB, DGIAR, PEAH.

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Ordenando la información según número de proyectos y el monto acumulado por departamento presentamos en el gráfico N° 17 la asignación territorial de los recursos del Fondo Mi Riego en 2016.

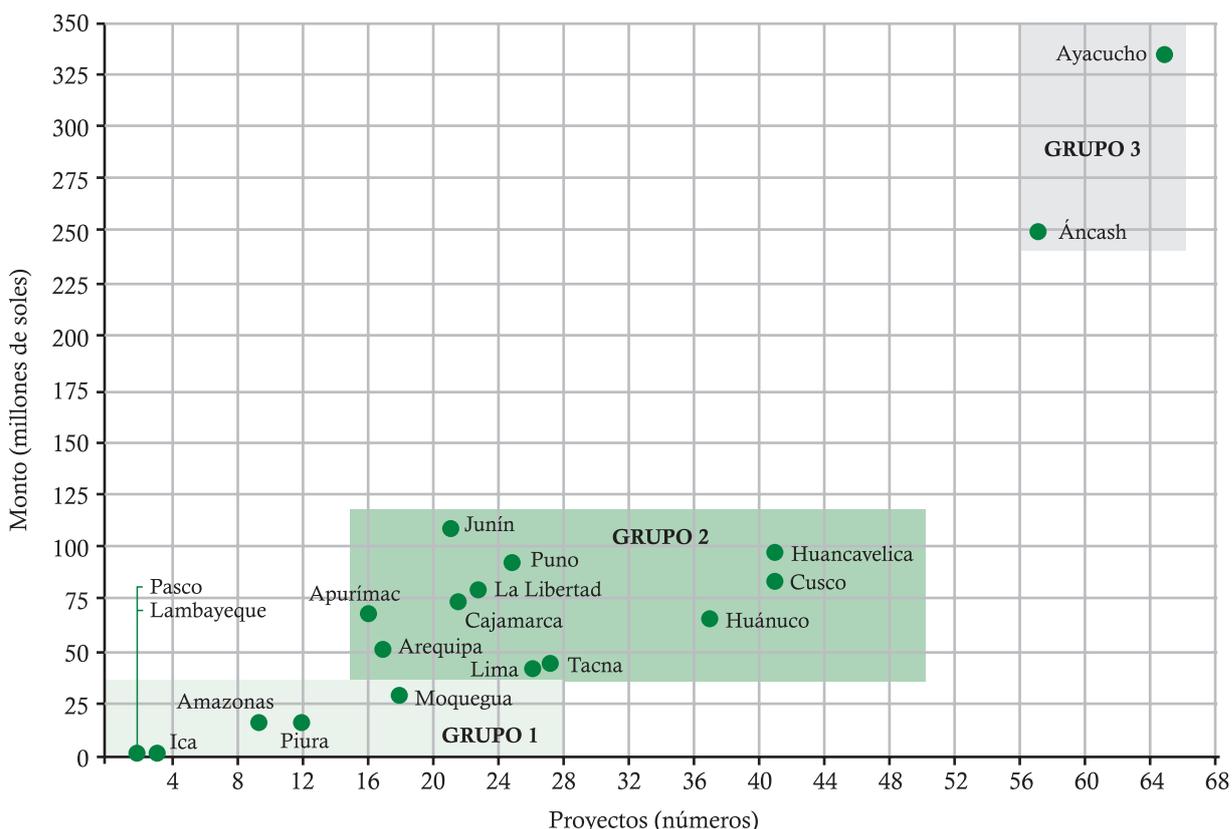
Identificamos tres grupos de departamentos: en el Grupo 1 se ubican seis de ellos con menos de 20 proyectos y montos acumulados entre 500 mil soles y 29 millones de soles, siendo Lambayeque, Pasco e Ica los que tienen el menor número de proyectos y monto acumulado; el Grupo 2 está integrado por once departamentos, de los que destacan Cusco, Puno, Huancavelica y Junín, que tienen entre 20 y 40 proyectos cada uno, y montos acumulados de 80 a 100 millones de soles; en el Grupo 3, muy alejados de todos, aparecen Áncash y Ayacucho, con más de 56 proyectos cada uno y un acumulado de 584 millones de soles, el 41% del Fondo total utilizado.

Más allá de la explicación formal del sector, que habla de la aprobación de proyectos de acuerdo a los expedientes mejor trabajados, consideramos que la influencia de factores adicionales ha llevado a la concentración de recursos en los

dos departamentos (ver gráfico N° 17). En el caso de Ayacucho ha podido influir la procedencia de la familia del presidente de la República, y en el caso de Áncash consideramos que la contribución de la minera Antamina para la elaboración de expedientes técnicos habría contribuido a la obtención de un mayor número de proyectos en su ámbito de intervención.

### Gráfico N° 17

Fondo Mi Riego: Proyectos aprobados según departamentos, 2016 (en millones de soles y número)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En 2016, 152 de los proyectos que se registran como *En ejecución* en el cuadro N° 13, contaron con un presupuesto total de 244,8 millones de soles. El avance de ejecución general alcanzó el 88% del presupuesto disponible.

El monto gastado por las dos entidades responsables de la mayor parte del presupuesto del Fondo en 2016 ha sido diferenciado respecto al año anterior<sup>27</sup>. Los proyectos de Agrorural alcanzaron en 2016 un gasto de 73 millones de soles, monto muy cercano al PIM (75 millones de soles). Por su parte, el PSI tuvo un avance de ejecución del 84%, similar al año anterior.

<sup>27</sup> En el año 2015 el gasto ejecutado por Agrorural fue de 115 millones de soles y el del PSI de 101 millones; los niveles de avance fueron de 76% y 83%, respectivamente.

## Cuadro N° 14

Fondo Mi Riego: Ejecución del presupuesto de los proyectos, según unidad ejecutora 2016 (en número y millones de soles)

Unidad ejecutora	Proyectos	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Agrorural	98	75	73	97
PSI	41	141	119	84
PELT	3	5	3	67
PESCS	6	13	11	81
PEAH	1	0.4	0.4	97
PEJSIB	3	11	10	95
<b>Total general</b>	<b>152</b>	<b>245</b>	<b>216</b>	<b>88</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

*"La deficiencia que observamos en la gestión de este Fondo es que todavía no reporta indicadores que permitan conocer sus resultados y tampoco se ha publicado ninguna evaluación que informe sobre sus avances y limitaciones".*

Hacia el mes de septiembre del 2016, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski hizo el anuncio de la creación de Sierra Azul, nueva denominación de este Fondo. El objetivo actual es financiar proyectos de inversión pública destinados a la “cosecha de agua” en las partes altas de las cuencas (como represas, micro reservorios y zanjas de infiltración), la rehabilitación de andenes y la tecnificación del riego, para asegurar el riego de 500 mil hectáreas en la sierra y valles costeros hacia el año 2021. De allí se deduce que piensan darle un cierto giro al accionar de la entidad, disminuyendo la construcción de infraestructura de riego convencional en favor de los rubros indicados.

La deficiencia que observamos en la gestión de este Fondo –así como de los demás recursos destinados al riego– es que, no obstante que desde hace varios años forma parte del programa presupuestal, todavía no reporta indicadores que permitan conocer sus resultados y tampoco se ha publicado ninguna evaluación que informe sobre sus avances y limitaciones.

### 4.2 Agrorural

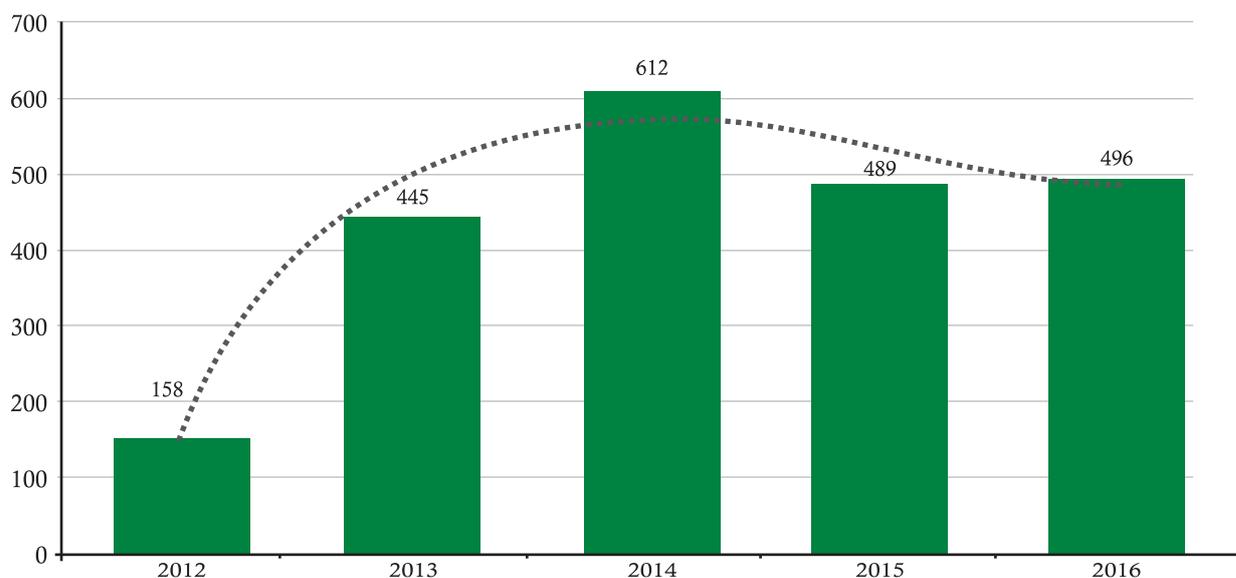
Analizar el presupuesto de Agrorural es importante porque se trata de la unidad ejecutora del sector cuya finalidad es mejorar las condiciones de los pequeños agricultores para contribuir, en coordinación con los gobiernos subnacionales, a la reducción de la pobreza rural.

Como apreciamos en el gráfico N° 18, en los últimos dos años el presupuesto de Agrorural se ha estancado en montos cercanos a los 500 millones de soles. Consideramos que parte de la explicación es el menor financiamiento, con recursos del Fondo Mi Riego<sup>28</sup>, de las inversiones en proyectos que gestiona esta unidad ejecutora.

<sup>28</sup> El presupuesto proveniente del Fondo Mi Riego ha pasado de 333 millones de soles en 2015 a 245 millones en 2016.

### Gráfico N° 18

Agrorural: Presupuesto (PIM) 2012-2016 (en millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Las variaciones en los dos rubros con mayores montos son las que han determinado que el PIM de Agrorural se mantenga estancado: los *gastos corrientes* se incrementaron en 30 millones de soles y los *gastos de capital* registraron una reducción de -24 millones de soles. Es importante señalar que en el rubro de *bienes y servicios*, integrante del primer tipo de gasto, la mayor parte se destina a proyectos y acciones relacionados a gestión de riesgo de desastres, y a la gestión y promoción del propio programa. Por otro lado, la mayor parte de los recursos en el rubro de *gastos de capital* se destina a la elaboración de estudios de pre-inversión y expedientes técnicos para los proyectos en sistemas de riego.

### Cuadro N° 15

Agrorural: Presupuesto (PIM) según tipo de gasto, 2016 (En millones de soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2015	2016	Diferencia 2016/2015	Variación % 2016/2015
<b>Gastos corrientes</b>	<b>106</b>	<b>136</b>	<b>30</b>	<b>28</b>
Personal y obligaciones sociales	12	12	-0.1	-1
Bienes y servicios	94	124	30	32
Otros gastos*	0.11	0.54	0.4	381
<b>Gastos de capital</b>	<b>383</b>	<b>360</b>	<b>-24</b>	<b>-6</b>
Adquisición de activos no financieros	383	360	-24	-6
<b>Total general</b>	<b>489</b>	<b>496</b>	<b>6</b>	<b>1</b>

\* Otros gastos + donaciones y transferencias.

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

A diferencia del rubro *gastos de capital*, que se mantiene igual, el monto de los *gastos corrientes* se ha incrementado, pasando de 104 millones de soles a 127 millones; en tanto, el rubro de *bienes y servicios* es el que más aumenta.

El avance de ejecución por tipo de gasto muestra resultados opuestos: los *gastos de capital* mejoran en seis puntos porcentuales, mientras que en los *gastos corrientes* hay un retroceso de tres puntos porcentuales (ver cuadro N° 16).

### Cuadro N° 16

Agrorural: Presupuesto ejecutado según tipo de gasto, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Tipo de gasto	2015			2016		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución %	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución %
<b>Gastos corrientes</b>	<b>106</b>	<b>104</b>	<b>97</b>	<b>136</b>	<b>127</b>	<b>94</b>
Personal y obligaciones sociales	12	12	98	12	11	95
Bienes y servicios	94	92	97	124	116	93
Otros gastos	0.11	0.06	50	0.54	0.53	98
<b>Gastos de capital</b>	<b>383</b>	<b>308</b>	<b>80</b>	<b>360</b>	<b>310</b>	<b>86</b>
Adquisición de activos no financieros	383	308	80	360	310	86
<b>Total general</b>	<b>489</b>	<b>411</b>	<b>84</b>	<b>496</b>	<b>437</b>	<b>88</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Las fuentes de financiamiento más importantes del presupuesto de Agrorural en 2016 han sido recursos *determinados* con el 47% y *recursos ordinarios* con el 31%. Los 232 millones de soles del primero se destinaron a proyectos de infraestructura de riego; mientras que el segundo se distribuyó en diversas funciones, principalmente en las *acciones de prevención y atención de desastres*, y en el *desarrollo de capacidades sociales y económicas*.

### Cuadro N° 17

Agrorural: Presupuesto según fuente de financiamiento, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2015	2016	Variación (%) 2016 /2015
Recursos ordinarios	126	153	21.2
Recursos directamente recaudados	28	33	16.8
Recursos por operaciones oficiales de crédito	106	78	-26.6
Donaciones y transferencias	0.77	0	-100.0
Recursos determinados	229	232	1.7
<b>Total general</b>	<b>489</b>	<b>496</b>	<b>1.3</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La ejecución presupuestal de tres de las cuatro fuentes de financiamiento registra porcentajes superiores al 88% del total general. En la fuente *recursos determinados* mejoró el avance de ejecución con relación al año anterior, como consecuencia de que en la mayoría de los proyectos financiados por esta fuente se ejecutó más del 90% de su presupuesto disponible. El 91% de avance de ejecución de los *recursos ordinarios* se debe principalmente a *las acciones y proyectos de prevención y atención de desastres*. El bajo nivel de avance de la fuente *recursos por operaciones oficiales de crédito* está influido por lo que ocurre en los proyectos de infraestructura de riego (54%).

### Cuadro N° 18

Agrorural: Presupuesto ejecutado según tipo de fuente de financiamiento, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	2015			2016		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución (%)
Recursos ordinarios	126	123	98	153	140	91
Recursos directamente recaudados	28	27	96	33	32	97
Recursos por operaciones oficiales de crédito	106	77	73	78	59	76
Donaciones y transferencias	0.77	0.40	52	-	-	-
Recursos determinados	229	184	80	232	207	89
<b>Total general</b>	<b>489</b>	<b>411</b>	<b>84</b>	<b>496</b>	<b>437</b>	<b>88</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

En 2016 el presupuesto de inversiones de Agrorural se redujo en -23 millones de soles respecto al año anterior, pero se mantuvo la participación relativa de todas las funciones, entre las cuales predomina la de *riego* con el 80% del total.

### Cuadro N° 19

Agrorural: Presupuesto de inversiones según funciones, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Función	2015		2016	
	PIM	Participación %	PIM	Participación %
Riego	285	74.5	289	80.4
Agrario	0.24	0.1	3.38	0.9
Eficiencia de mercados	85	22.1	60	16.7
Otras funciones	13	3.4	7	2.0
<b>Total general</b>	<b>383</b>	<b>100.0</b>	<b>360</b>	<b>100.0</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El avance del gasto de inversiones de Agrorural en 2016 ha mejorado respecto al 2015, pasando de 80% a 86%. No obstante ello, el avance del gasto es menor en la función de *riego* (ver cuadro N° 20).

### Cuadro N° 20

Agrorural: Inversión ejecutada según funciones, 2015 y 2016 (en millones de soles y porcentajes)

Función	2015			2016		
	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución %	PIM	Gasto devengado	Avance de ejecución %
Riego	285	211	73.9	289	245	84.6
Agrario	0.24	0.23	96.4	3.38	3.25	96.3
Eficiencia de mercados	85	84	99.4	60	56	92.6
Otras funciones	13	13	99.0	7	6	92.5
<b>Total general</b>	<b>383</b>	<b>308</b>	<b>80.4</b>	<b>360</b>	<b>310</b>	<b>86.2</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El presupuesto de inversiones de Agrorural en 2016 se distribuye de manera heterogénea entre los departamentos. Sería importante saber cuáles son los criterios para la asignación territorial de las inversiones del programa. En el cuadro N° 21 vemos que algunos como Ayacucho o Junín aumentan su presupuesto de inversiones, y otros como Huancavelica lo reducen, siendo este último uno de los que sigue registrando mayores índices de pobreza. En cualquier caso, no existen explicaciones sobre la forma en que se asignan los recursos a los departamentos.

### Cuadro N° 21

#### Agrorural: Presupuesto de inversiones según departamento, 2015 y 2016

(en millones de soles y porcentajes)

Departamento	2015	2016	Variación 2016/2015
Ayacucho	23	32	44%
Junín	14	29	108%
Áncash	22	26	16%
Apurímac	23	24	3%
Huancavelica	32	22	-31%
Tacna	24	18	-26%
Piura	14	17	22%
La Libertad	9	17	80%
Cusco	23	13	-43%
Cajamarca	15	12	-20%
Huánuco	18	10	-44%
Moquegua	6	8	35%
Lima	13	8	-36%
Arequipa	10	6	-32%
Puno	15	5	-66%
Amazonas	4	4	-2%
San Martín	3	3	-25%
Lambayeque	0	1	100%
Pasco	2	1	-47%
Varios*	113	102	-10%
<b>Total general</b>	<b>383</b>	<b>360</b>	<b>-6%</b>

\* Los proyectos y acciones que incluye son: (1) 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; (2) Fortalecimiento del desarrollo local en áreas de la Sierra y la Selva Alta del Perú; (3) Fortalecimiento en la gestión del manejo de las microcuencas ámbito del programa de pequeña y mediana infraestructura de riego en la Sierra del Perú; (4) Gestión del Programa y otros - programa de pequeña y mediana infraestructura de riego en la Sierra del Perú; (5) Estudios de pre-inversión; (6) Acciones comunes; y (7) Sin producto.

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Aun cuando es menor que en años anteriores, el número de proyectos financiados por el Fondo Mi Riego no deja de ser importante para Agrorural: en 2016 el 35% de los proyectos y el 21% del presupuesto de inversiones correspondieron a esta fuente (ver cuadro N° 22). Los aportes del fondo se orientaron a proyectos en 17 de los 19 departamentos donde invirtió Agrorural (ver detalle en anexo N°4).

## Cuadro N° 22

Agrorural: Presupuesto (PIM) de inversiones en acciones y proyectos según financiamiento, 2016  
(en millones de soles y porcentajes)

Tipo de proyectos	Proyectos		Monto	
	Número	Porcentaje	Millones de soles	Porcentaje
Acciones y proyectos regulares	183	65%	284	79%
Proyectos Fondo Mi Riego	98	35%	75	21%
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>100%</b>	<b>360</b>	<b>100%</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

*Entre el 2011-2016 las transferencias de Agroideas alcanzaron 208,8 millones de soles, entregados en forma de activos, capacitaciones y asesorías a 1,035 organizaciones integradas por 45,792 productores agropecuarios.*

### 4.3 Agroideas

Con una nueva extensión de su vigencia hasta el 2019<sup>29</sup>, el Programa de Compensaciones para la Competitividad – Agroideas, creado mediante el Decreto Ley N° 1077<sup>30</sup>, tiene como finalidad brindar apoyo para mejorar la competitividad de pequeños y medianos productores agropecuarios, interviniendo a través de incentivos orientados a tres aspectos centrales: *adopción de tecnologías, gestión empresarial y asociatividad agraria*.

Como ya se informó en el Reporte 9, Agroideas recibió el encargo de gestionar las transferencias para proyectos de reconversión productiva a partir de la reglamentación<sup>31</sup> de la Ley N° 29736, Ley de Reconversión Productiva Agropecuaria. Esta responsabilidad la ha mantenido durante el año 2016.

En el período 2011-2016 las transferencias a través de los tres tipos de incentivos (DL N° 1077), alcanzaron los 208,8 millones de soles, los que han sido entregados en forma de activos, capacitaciones y asesorías a un total de 1,035 organizaciones integradas por 45,792 productores agropecuarios, distribuidos a nivel nacional (ver anexo N° 5).

Los montos transferidos en seis años de intervención, comparados con los presupuestos anuales de otras unidades ejecutoras del sector agrario, evidencian que este programa no está entre los que reciben mayores recursos y, a la vez, por la cobertura alcanzada hasta 2016 nos señala una inversión promedio de 4,560 soles por productor beneficiario.

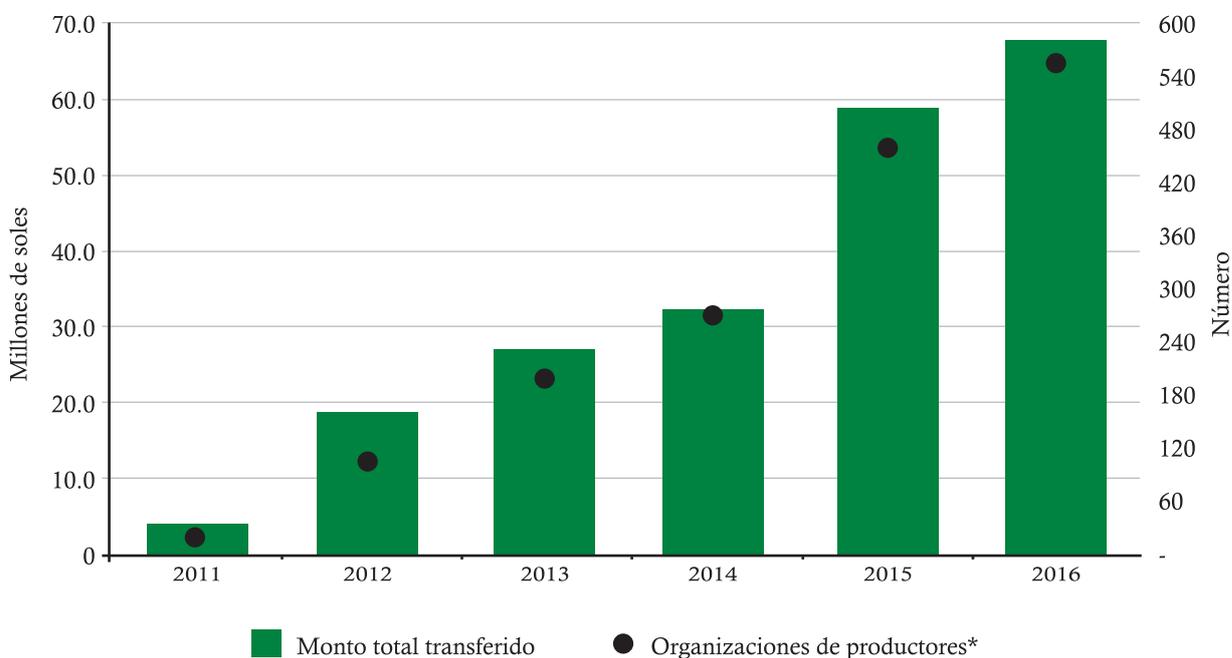
29 El primer período de Agroideas fue de 2008 hasta 2013. Su primera extensión se dio mediante la Ley N° 30049 para el período 2013-2016. La Ley N° 30462 extiende el plazo de vigencia de Agroideas para el período 2016-2019.

30 Suscrita en el mes de junio de 2008 en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de Norteamérica.

31 Mediante el Decreto Supremo N° 019-2014-MINAGRI.

### Gráfico N° 19

Agroideas (DL N° 1077): Evolución de las transferencias y organizaciones de productores beneficiarios 2011-2016 (en millones de soles y número)



\* Número de organizaciones de productores que recibieron transferencias por uno o más incentivos cada año.

Fuente: Agroideas.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El 49% de los montos transferidos por Agroideas en el período 2011-2016 se concentra en los departamentos de Junín, Cajamarca, Puno, San Martín y Piura; los que a su vez representan el 50% de las organizaciones de productores y el 56% de los productores beneficiarios. En los primeros tres mencionados la unidad ejecutora se ha relacionado con más de cien organizaciones en cada departamento.

La mayor transferencia por productor no se encuentra en el grupo de departamentos señalado anteriormente, sino en Lima, Ica, Arequipa y Moquegua con promedios que oscilan entre 10,300 y 9,700 soles; lo común en ellos es que las organizaciones de estos departamentos están integradas por alrededor de 25 productores (ver anexo N° 6).

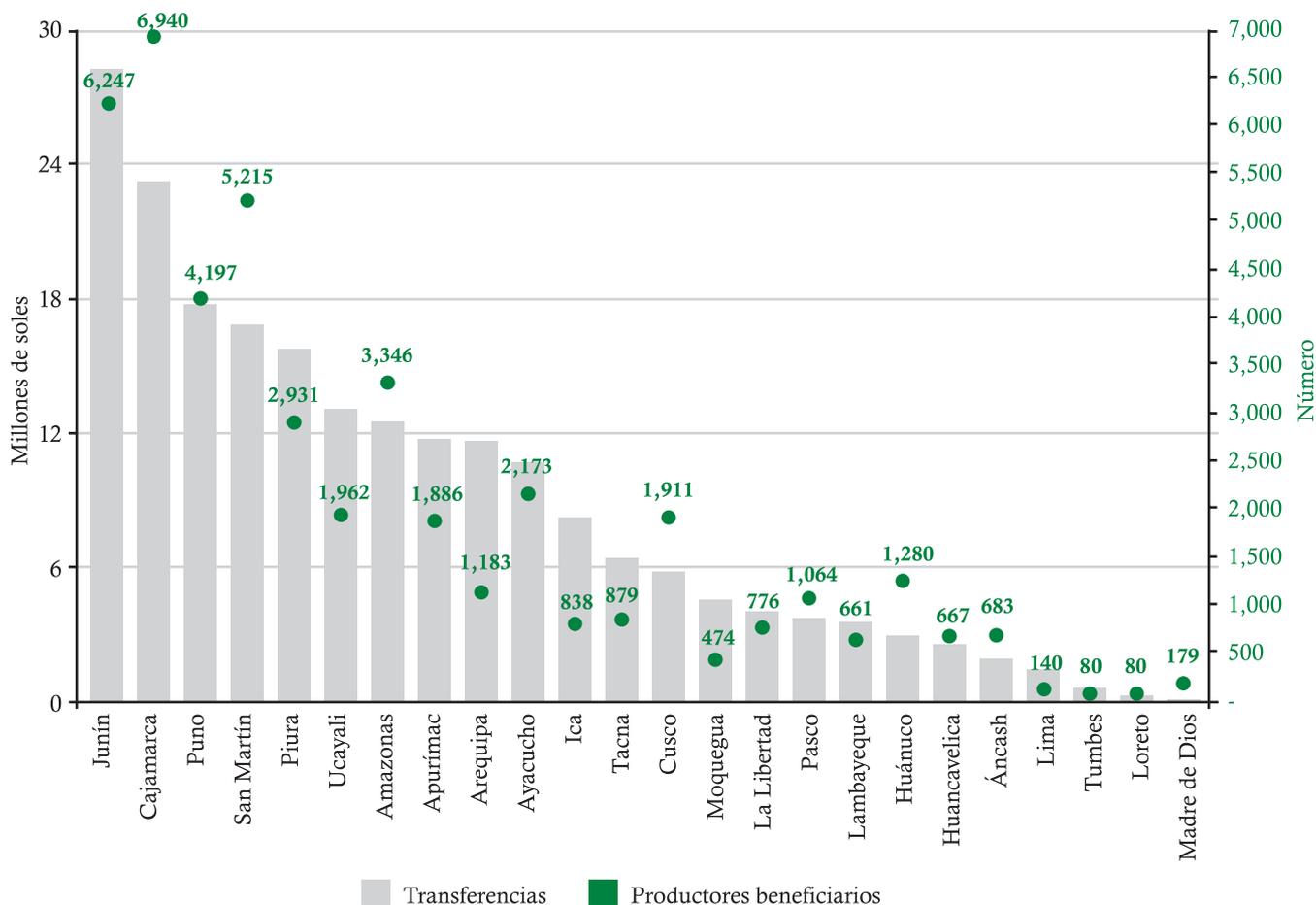
Analizando el primer grupo, vemos que según la información del Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) 2012 los departamentos de Áncash y Puno son los que concentran el mayor número de productores agropecuarios del país con el 15.0% y el 9.5%, respectivamente. Según la misma fuente, aunque Áncash y Cusco tienen más productores fueron los menos favorecidos.

Como veremos más adelante, la modalidad de funcionamiento del programa vigente hace que las organizaciones de productores más avanzadas y con más relaciones sean las que llegan a ser atendidas por Agroideas.

*El 49% de los montos transferidos por Agroideas en el período 2011-2016 se concentra en los departamentos de Junín, Cajamarca, Puno, San Martín y Piura; los que a su vez representan el 50% de las organizaciones de productores y el 56% de los productores beneficiarios.*

**Gráfico N° 20**

**Agroideas (DL N° 1077): Distribución de las transferencias y productores beneficiarios según departamento, 2011-2016 (en millones de soles y número)**



Fuente: Agroideas.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Una reciente evaluación de Agroideas, denominada Evaluación de Diseños y Ejecución de Presupuesto (EDEP)<sup>32</sup>, realizada en 2016, alcanza interesantes conclusiones que resumimos seguidamente.

Respecto de la *población potencial y objetivo* a los cuales se dirige el programa, se plantea revisar la definición de pequeños y medianos productores cuyos criterios no dependen directamente del sector agropecuario, enfatizando además que la población potencial no está definida de acuerdo con el problema que Agroideas aborda; por tanto, no es posible conocer el alcance, cómo se programan y priorizan las actividades de promoción y difusión o cómo se define el presupuesto anual y su asignación por región (Minagri, 2016: 130).

<sup>32</sup> Segundo Informe de la Evaluación de Diseños y Ejecución de Presupuesto (EDEP) de Agroideas (Minagri, 2016).

En esa orientación, recuerdan que el esquema inicial de *focalización por regiones* en función a la potencialidad de la demanda no fue aplicado, lo que dio lugar a la creación de unidades regionales (UR) de acuerdo a la *demanda efectiva* de las organizaciones de productores asociados (OPA) en la sede central del programa, procedimiento que se ha mantenido. Agroideas opera bajo la modalidad de *ventanilla abierta*, alentada por los incentivos que se brinda. Se evidencia debilidad en la difusión de las intervenciones, lo que hace que los productores se enteren de estas por mecanismos informales, siendo las organizaciones con mayor nivel de acceso a canales de información y redes comerciales las que tienen los mayores datos al respecto (Minagri, 2016: 109).

Dentro de los *criterios de elegibilidad* del programa se señala lo siguiente: “el requisito asociado con la Unidad Productiva Sostenible (UPS), indica que esta cuenta con la escala mínima para generar excedentes y recuperar la inversión realizada en la implementación de sistemas productivos. Actualmente, esta escala mínima se ha definido en 20 hectáreas integradas al plan de negocio en el caso de actividades agrícolas, aunque no se especifica para el caso pecuario y forestal. El criterio de UPS podría estar beneficiando a OPA con procesos productivos más desarrollados e integrados a una cadena de valor”; en síntesis “(...) una OPA beneficiaria de Agroideas frente al resto es que esta presenta un objetivo claro de carácter comercial y que se suele considerar como elegibles a aquellas que presentan mayor potencial de éxito” (Minagri, 2016: 108 y 109).

El encargo que viene asumiendo Agroideas, en aplicación de la Ley N° 29736 y de su reglamento, es la implementación de la reconversión productiva agropecuaria como parte de la política permanente en los tres niveles de gobierno; enfocada hasta el presente año en tres cultivos considerados sensibles. La lista de productos está focalizada directamente a departamentos.

Originalmente, en 2015, se trató de reconversión del cultivo de coca en el territorio del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en los departamentos de Junín, Huancavelica, Ayacucho y Cusco. Para el año 2016 se amplió al cultivo del arroz en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, y al algodón en el departamento de Ica; estos últimos con la finalidad de migrar hacia cultivos más rentables y, sobre todo, con un uso eficiente del agua.

Como se aprecia en el cuadro N° 23, en 2015 las transferencias para reconversión agropecuaria se realizaron en tres de los cuatro departamentos del VRAEM, por un monto de 110,6 millones de soles. En 2016 este monto se redujo a 19,8 millones de soles en este mismo territorio, lo que representa una caída de -82%; en ese año se iniciaron también las transferencias para reconvertir los cultivos de arroz en la costa norte y el algodón en Piura por 33,6 millones de soles.

### Cuadro N° 23

Agroideas (Ley N° 29736): Transferencias 2015 y 2016 (en número, millones de soles y porcentajes)

Departamentos	Organizaciones	Productores	Extensión (Hectáreas)	Transferencia 2015	Transferencia 2016	Diferencia porcentual 2016/2015
Ayacucho	117	1,299	1,425	61.1	9.2	-85%
Cusco	85	810	958	42.9	4.3	-90%
Junín	22	213	271	6.5	6.3	-4%
Ica	6	54	178	0	5.3	-
Lambayeque	10	154	461	0	20.6	-
Piura	4	105	225	0	7.7	-
<b>Total general</b>	<b>244</b>	<b>2,635</b>	<b>3,518</b>	<b>110.6</b>	<b>53.4</b>	<b>-52%</b>

Fuente: Agroideas.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

La gestión de la reconversión productiva resulta un asunto totalmente excepcional para la forma de funcionamiento y los incentivos que se gestionan en Agroideas; por ello en el reporte anterior, y con más extensión en el presente, se informa sobre esta reconversión por separado. En la misma orientación los evaluadores han expresado al respecto lo siguiente: “(...) la reconversión productiva asociada con los cultivos ilícitos no responde al propósito de Agroideas, su objetivo es la reconversión en sí misma más que el incremento de la producción, la productividad o la rentabilidad de los cultivos. Además, este componente es percibido por las Unidades Regionales (UR) y las unidades de la sede central como una intervención independiente, con una población objetivo con características muy diferentes a los beneficiarios de Agroideas. La estructura del Programa y su personal tuvo que adaptarse a este componente pues incluye un componente de acompañamiento que la intervención clásica no tiene”<sup>33</sup>. Además, de forma más enfática, señala que: “(...) no se asocia con el problema central que Agroideas aborda y operativamente funciona bajo criterios y parámetros distintos a la intervención clásica que no necesariamente contribuyen al fortalecimiento organizacional de las organizaciones de productores agrarias (OPA) y a la apropiación del nuevo cultivo”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Minagri, 2016: 205.

<sup>34</sup> Minagri, 2016: 12.

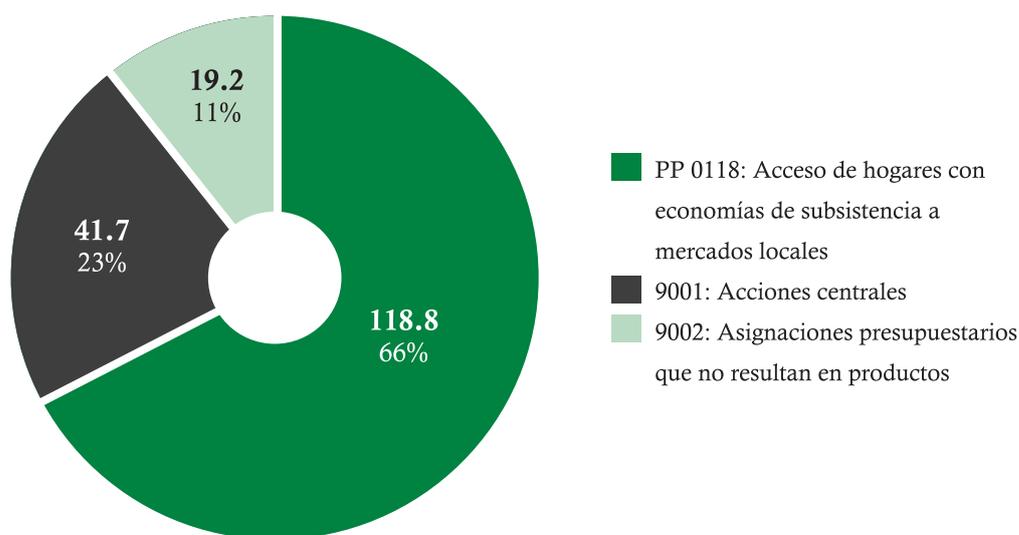
#### 4.4 Haku Wiñay (Vamos a crecer)

El Programa Presupuestal 0118 *Acceso de hogares con economías de subsistencia a mercados locales – Haku Wiñay*<sup>35</sup> tiene como fin contribuir a la inclusión económica de los hogares rurales con economías de subsistencia, buscando fortalecer y mejorar los sistemas productivos familiares de los hogares, mejorando su consumo y contribuyendo a la generación de excedentes de producción, incrementando las oportunidades de acceso e integración a pequeños mercados locales. Este PP es gestionado por Foncodes.

El PP *Haku Wiñay* ha sido el programa más importante de Foncodes en 2016, de acuerdo a la distribución de los 179,8 millones de soles del PIM. Como podemos apreciar en el gráfico N° 21, el PP tuvo a su disposición un presupuesto de 118,8 millones de soles, lo que representó el 66% del total; la categoría *Acciones Centrales* (gestión administrativa) contó con el 23%, y las *Acciones presupuestarias que no resultan en productos* con el 11% restante.

#### Gráfico N° 21

Distribución del presupuesto de Foncodes, 2016 (en millones de soles y porcentajes)



Fuente: Foncodes.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

35 Hasta el año 2015 en el presupuesto del Foncodes se distribuyeron recursos a dos programas cuya denominación incluía *Haku Wiñay*. En los documentos de programación de Foncodes, Planes Operativos Institucionales e Informes de Evaluación de los POI, se ha dado cuenta de los avances del Programa Especial “*Mi Chacra Emprendedora – Haku Wiñay*”, hasta el año 2015. Por otro lado, en 2014 inició su ejecución el Programa Presupuestal 0118 “*Acceso de hogares con economías de subsistencia a mercados locales*”, cuyo diseño se nutrió de experiencias diversas, principalmente de “*Mi Chacra Productiva – Haku Wiñay*”.

Consideramos necesario señalar que en los reportes que realizamos en años anteriores solo consignamos el análisis del Programa Especial “*Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay*”. Desde el 2016 haremos el análisis del PP 0118 *Haku Wiñay*, superior en montos y no comparable con los anteriores.

*Haku Wiñay ha sido el programa más importante de Foncodes el año 2016. Una evaluación reciente realizada por GRADE muestra que sus resultados son buenos. El incremento de su presupuesto en 2017 es acertado.*

Las acciones integrales del PP 0118, que han sido estudiadas determinándose avances importantes y planteamientos para mejorar su ejecución<sup>36</sup>, llegaron en 2016 a 21,817 hogares, con asistencia técnica y capacitación, además de eventos de intercambio en ferias locales, y a productores de 16 unidades territoriales. Ello nos indica que se trata de intervenciones que no alcanzan una amplia cobertura.

Una característica que se mantiene en la gestión de todos los proyectos a cargo de Foncodes, y que incluye Haku Wiñay, es que alcanzan a ejecutar casi el 100% del presupuesto disponible al finalizar el año; en 2016 se ha mantenido este nivel de eficacia. El proyecto Haku Wiñay ya ha pasado por un estudio de impactos iniciales realizado por GRADE<sup>37</sup>, logrando resultados positivos en los aspectos centrales de la intervención como son: los ingresos, la transferencia de tecnología, el consumo, conocimiento y confianza en las instituciones financieras, y manejos más sostenibles de la producción agropecuaria familiar. A decir de los investigadores, todo ello puede tomarse como una importante base para plantearse desafíos a nivel de la institución que la gestiona, respecto a flexibilización del diseño, adaptación a la heterogeneidad de hogares y contextos locales, y definiciones acerca del componente de generación de capacidades.

Los hallazgos más importantes son los siguientes:

“Entre los impactos identificados sobresale el aumento de los ingresos. Para el promedio de la muestra, destaca el incremento por actividades agrícolas y pecuarias dentro de la finca, y un ligero incremento por actividades vinculadas a otros negocios –comercio, artesanía, servicios–. Para el grupo que recibió un tratamiento más intenso, así como para quienes ganaron algún concurso de negocios inclusivos, los impactos sobre el ingreso de estos rubros son mayores; además, están acompañados por una reasignación en el uso del tiempo laboral, lo que explica la reducción del asalariamiento en actividades agrícolas fuera de la propia finca” (GRADE, 2016: 183).

“El impacto promedio del proyecto en términos únicamente de ingresos se ha estimado en 910 soles al año” (GRADE, 2016: 186).

“(…) una percepción positiva tanto acerca de la transferencia de tecnologías como respecto al efecto del componente de negocios inclusivos. Los usuarios manifiestan que se sintieron empoderados, entusiasmados y apoyados en la concreción de sus ideas y emprendimientos con miras a mejorar sus economías familiares; estos

---

36 Es importante mencionar resultados de algunos estudios realizados en 2016: (1) “Estudio de evaluación de resultados del Programa Haku Wiñay – Noa Jayatai”, donde se destaca el incremento del autoconsumo de 11.7% a 60.9%, y la multiplicación por más de nueve veces del VBP agrícola destinado al autoconsumo; (2) “Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay” de GRADE, donde se resalta impactos positivos en los ingresos de hogares usuarios, ampliación del acceso a cocinas mejoradas, reducción en consumo de leña y reducción de enfermedades respiratorias y estomacales.

37 *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay* / Javier Escobal y Carmen Ponce (Eds.). Lima: GRADE, 2016.

emprendimientos son vistos, al menos en una primera etapa, como actividades complementarias” (GRADE, 2016: 183).

“Como producto del incremento de la producción familiar, el consumo de cereales, tubérculos, hortalizas y fuentes de proteína animal se ha expandido de manera estadísticamente significativa debido a la intervención. Además, la dieta se ha diversificado y la percepción de seguridad alimentaria ha mejorado. Por último, el incremento de la producción para el autoconsumo ha permitido reducir el gasto monetario en alimentos, ahorro que, seguramente, ha sido destinado a otras necesidades no alimentarias dentro del hogar” (GRADE, 2016: 184).

“A pesar de lo modesto de las mejoras en conocimientos y confianza en el sistema financiero, si se establece una comparación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, se encuentra un 14% adicional de hogares que ahora prefieren ahorrar en una entidad financiera. Este incremento es estadísticamente significativo y puede ser atribuido a la intervención” (GRADE, 2016: 184).

“(…) los hogares han empezado a usar productivamente sus desperdicios. El porcentaje de los productores intervenidos por Haku Wiñay que preparan compost se incrementó del 21% al 40%” (GRADE, 2016: 185).

Es más o menos claro que este programa está produciendo buenos resultados y tiene potencial como estrategia de reducción de la pobreza en el medio rural. En ese sentido nos parece interesante que su presupuesto para el año 2017 haya tenido un incremento significativo, llegando a los 200 millones de soles.

## 4.5 Procompite

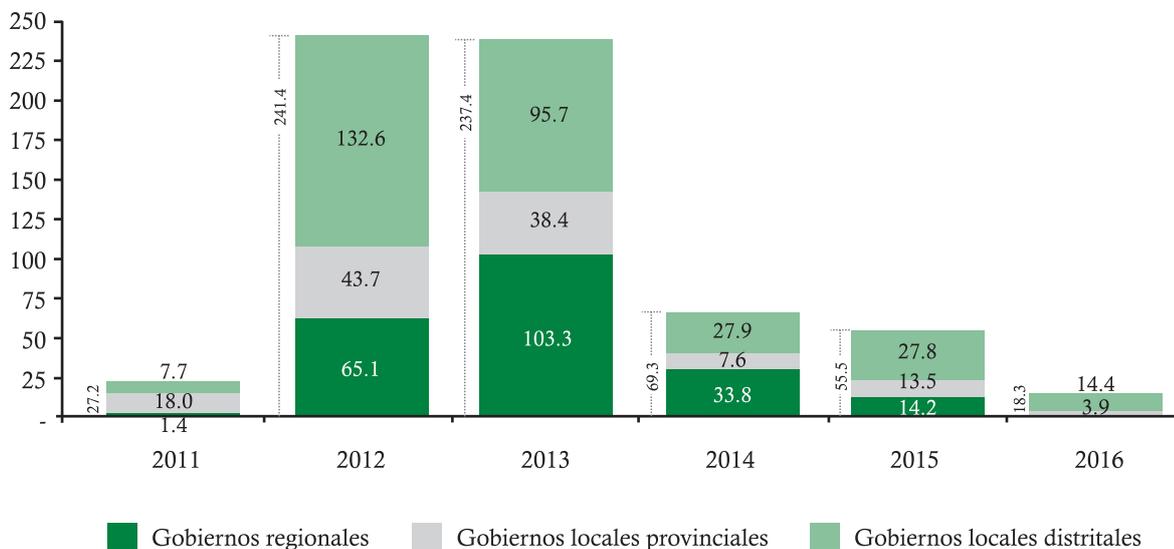
El mecanismo Procompite ha seguido debilitándose en los últimos tres años, a tal grado que en 2016 se registran 18,3 millones de soles de cofinanciamiento de propuestas productivas por parte de gobiernos subnacionales. El monto es 67% menor que el año anterior<sup>38</sup>. En la información de la Unidad Técnica de Procompite se registra que las municipalidades distritales pasan de 27,8 a 14,4 millones de soles, y las provinciales de 13,5 a 3,9 millones de soles; mientras que los gobiernos regionales ya no cofinancian este mecanismo. Aunque con muchas limitaciones financieras y una caída, las municipalidades siguen apostando por utilizar este instrumento para el financiamiento de los emprendimientos en sus localidades.

---

<sup>38</sup> Es importante anotar que la Unidad Técnica ha registrado preliminarmente que en 2016 existen 24 gobiernos subnacionales (8 gobiernos regionales, 10 municipalidades provinciales y 16 municipalidades distritales) que han solicitado uso de recursos para financiar proyectos por el mecanismo Procompite, pero que todavía no han completado el proceso, por lo cual no han sido considerados en la estadística del año, siendo probable que en un siguiente NIP sean incorporados. La suma del monto aprobado para este grupo asciende a 82,9 millones de soles, por lo que asumimos que el monto de cofinanciamiento que se añadiría sería de no menos de 41,5 millones.

### Gráfico N° 22

Procompite: Cofinanciamiento de propuestas productivas aprobadas por los gobiernos subnacionales, 2011-2016 (en millones de soles)

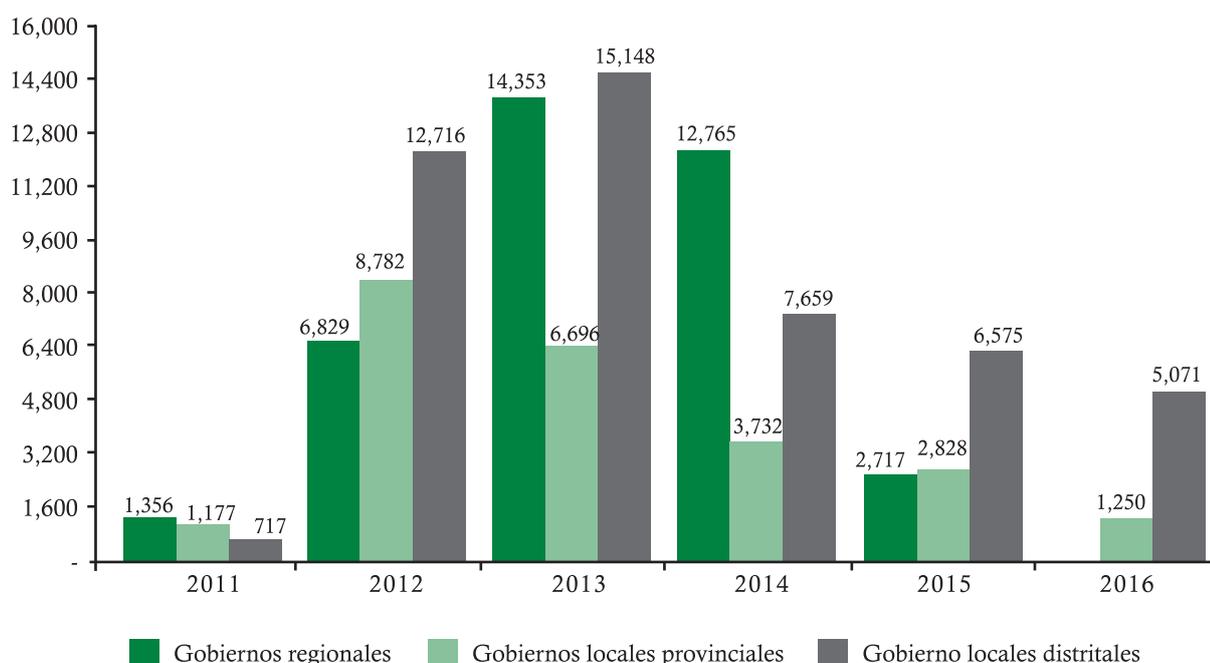


Fuente: Unidad Técnica de Procompite.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Entre 2011 y 2016 el número de integrantes de los Agentes Económicos Organizados (AEO) para las propuestas con cofinanciamiento mediante el mecanismo Procompite llegó a 104 mil productores. De este total, el 40% corresponde a

### Gráfico N° 23

Procompite: Beneficiarios de AEO con propuestas productivas cofinanciadas por los gobiernos subnacionales, 2011-2016 (en número)



Fuente: Unidad Técnica de Procompite.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

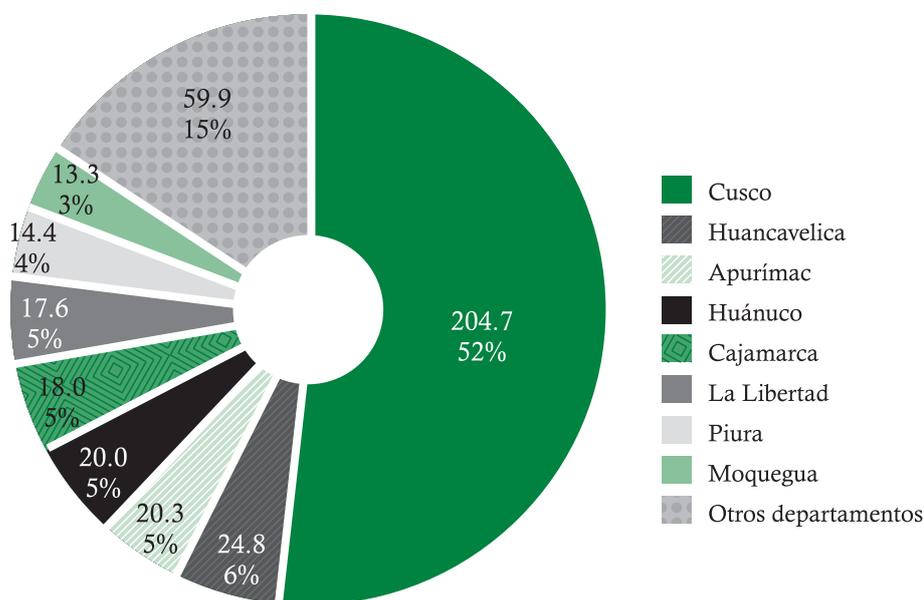
propuestas apoyadas por las municipalidades distritales, las que sumadas a las de las municipalidades provinciales representan dos tercios del total. Los productores financiados por los gobiernos regionales mantienen un tercio del total del período, a pesar de no registrar propuestas aprobadas en 2016.

En la medida en que Procompite depende mayoritariamente de los recursos del canon, la drástica disminución de estos, asociada a la caída de los precios de los minerales, han tenido un fuerte impacto<sup>39</sup>. Los recursos del 2016 se han reducido a la décima parte de lo que se tenía en el año 2013. En el período 2009-2016 las municipalidades del departamento del Cusco fueron las que aportaron el 52% de los recursos asignados, destacando los distritos más ricos como Echarate y Espinar. Los cambios más importantes en el financiamiento ejecutado acumulado se han dado, por un lado, en los gobiernos locales de Huancavelica que lo elevaron en un solo año (2016) en 84%, ubicándose en segundo lugar en el período estudiado; por otro lado, en los departamentos de Piura y Moquegua las municipalidades han tenido también en el año de análisis una ejecución equivalente a más del 80% de lo acumulado hasta 2015<sup>40</sup>, por ello aparecen con 4% y 3%, respectivamente, en el gráfico N° 24.

*El fondo PROCOMPITE ha sido duramente impactada por la seducción de los recursos del canon. En 2016 sus recursos se han reducido a la décima parte de lo que tenía el año 2013.*

#### Gráfico N° 24

Procompite: Financiamiento ejecutado de las propuestas productivas aprobadas según departamento, 2009-2016 (en millones de soles y porcentajes)



Fuente: DGIP-MEF. NIP N°3-2016.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

39 Grupo Propuesta Ciudadana. Caída del canon y el presupuesto para la pequeña agricultura. Lima, septiembre, 2016.

40 Las cifras que sustentan las afirmaciones acerca de los cambios en 2016 del monto de financiamiento ejecutado en el período 2009-2015 son las siguientes: en Huancavelica se pasó de 13,5 millones de soles a 24,8 millones; en Piura de 7,8 millones de soles a 14,4 millones; y en Moquegua de 6,8 millones de soles a 13,3 millones.



## 5. CONCLUSIONES

### a. Sobre las políticas públicas para la pequeña agricultura

Siguiendo una mala práctica, el gobierno de Ollanta Humala puso en vigencia un documento de importancia estratégica como la Política Nacional Agraria al finalizar su gobierno, cuando debía haberlo hecho durante su gestión. El actual ministro de Agricultura, José Manuel Hernández, no ha ofrecido declaraciones que indiquen que dicho plan vaya a orientar la gestión del sector.

Lo que ha anunciado el ministro Hernández bajo el nombre de Agropróspero es un conjunto de lineamientos generales que orientarán la política del sector agricultura; entre ellos, poner énfasis en los pequeños productores agropecuarios a los que atenderá con programas como Sierra Azul, Agrojuven, Semillas Mejoradas, Seguro Agrario, Forestación y Reforestación. Para responder a los efectos de El Niño Costero puso en marcha el Seguro Agrícola Catastrófico; mientras que el programa Sierra Azul recibió un aporte adicional de 300 millones de soles.

Por otra parte, se promulgó la Ley N° 30495 que modifica el ámbito y funciones de Sierra Exportadora, para que en adelante sea Sierra y Selva Exportadora. Asimismo, una buena señal del gobierno es haber instalado la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar. Respecto a su relación con los gobiernos locales y regionales el Ejecutivo ha señalado que trabajará con ellos, transfiriéndoles recursos, pero la decisión en torno a los proyectos por implementar la tomará el Minagri.

### b. Sobre el presupuesto para la pequeña agricultura

Los presupuestos para la pequeña agricultura (PPA) de los años fiscales 2016 y 2017 confirman la tendencia a la disminución de su importancia relativa con respecto al presupuesto público total. Ello evidencia que en un contexto de menores recursos fiscales el sector agrario no está entre las prioridades o, dicho de otro modo, no tiene la suficiente capacidad de presión para defender su participación en el presupuesto, tanto en el nivel nacional como en los gobiernos regionales.

Para el año 2016 los recursos destinados al *PP Reducción de vulnerabilidad y atención a emergencias por desastres* fueron drásticamente reducidos respecto al año previo (de 854 millones de soles a 184 millones), debido a que disminuyó el nivel de alerta ante la posible ocurrencia del Fenómeno El Niño. Sin embargo, como es de conocimiento público, El Niño Costero llegó a inicios del 2017

causando gran destrucción y poniendo en evidencia no solo el insuficiente trabajo de prevención, sino la mala calidad de las obras ejecutadas.

En el contexto de disminución de los ingresos fiscales se observa una reducción del aporte de los recursos ordinarios y de los recursos determinados al presupuesto para la pequeña agricultura. En contraste, los recursos por operaciones oficiales de crédito aumentan su importancia, principalmente en los gobiernos regionales.

El presupuesto de inversiones se incrementó levemente en el año 2016 respecto al año previo; sin embargo, con respecto al año 2014 la tendencia es decreciente. Los recursos disminuyen tanto en la fuente recursos ordinarios como en los recursos determinados donde se ubican las transferencias por canon; el endeudamiento es la fuente que está sirviendo para contrarrestar esta tendencia y mantener el nivel de gasto.

Respecto al avance en la ejecución del gasto, en 2016 se llegó al 74%, lo que significa una disminución en la eficacia del gasto agregado respecto al año anterior. De los tres niveles de gobierno son los regionales los que tienen el menor porcentaje de ejecución, con el 66% de su presupuesto de inversiones, resultado que está vinculado a la baja ejecución de los recursos financiados mediante endeudamiento, siendo los gobiernos regionales los que muestran la menor eficacia en este aspecto, con el 49%.

La mayor parte de los recursos de inversión para la pequeña agricultura se destina al financiamiento de proyectos de infraestructura de *riego*: los gobiernos regionales les asignan el 83% de todo su PPA y los otros dos niveles de gobierno entre 60% y 68% de su PPA. Los proyectos de riego son, a la vez, los que registran el menor nivel de ejecución del gasto en 2016; y de nuevo son los gobiernos regionales los que muestran la menor eficacia, pues ejecutaron el 63% del presupuesto disponible.

El *PP Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario* representa dos terceras partes del presupuesto de inversiones (1,734 millones de soles), siendo el otro tercio distribuido entre otros nueve programas presupuestales, APNOP y Acciones Centrales. El avance de ejecución del gasto en este programa destinado a proyectos de riego fue de solo 69% frente a las otras categorías que superaban el 80%.

### **c. Mecanismos y programas gestionados por Minagri**

***Fondo Mi Riego.*** Creado para mejorar la gestión de recursos hídricos en zonas de pobreza y donde prima la agricultura familiar. A cuatro años de iniciada su implementación solo el 25% de los proyectos de riego aprobados se encuentra concluido, otro 56% está en ejecución y el restante 18% se halla en proceso de selección y aprobados. Aunque en 2016 se ejecutó el 88% del presupuesto disponible, estos datos evidencian bastante lentitud en la ejecución de los

proyectos de riego seleccionados. La asignación de recursos de este fondo está relativamente concentrada en los departamentos de Ayacucho y Áncash. Las unidades ejecutoras encargadas de estos proyectos son Agrorural y el Programa Sectorial de Irrigaciones (PSI). Cabe observar, finalmente, que no obstante haber entrado a su quinto año en funciones no se cuenta con estudios de evaluación disponibles que informen sobre sus avances y deficiencias.

**Agrorural.** Su presupuesto se destina a diferentes tipos de proyectos, aunque los de mayor presupuesto son los de riego, con el 80% del total; la diferencia va para acciones destinadas a mejorar la eficiencia de mercados, prevención de desastres, sanidad animal y vegetal. Las inversiones presupuestadas en 2016 se redujeron respecto al año anterior y el avance de ejecución del gasto logrado fue de 88%. La distribución territorial del presupuesto de inversiones cambió en 2016, siendo Ayacucho y Junín los departamentos que contaron con mayores montos.

**Agroideas.** Este programa interviene regularmente mediante incentivos para mejorar la competitividad agraria trabajando con pequeños y medianos agricultores: sin embargo, en 2016, por segundo año, continuó gestionando las transferencias para proyectos de reconversión productiva localizados en las zonas cocaleras. En su modalidad regular de intervención, con lo transferido en 2016 se ha logrado llegar a casi 46 mil productores de 1,035 organizaciones en 25 departamentos, en seis años de operación. Las transferencias para reconversión productiva se han ampliado de tres a seis departamentos de intervención, aun cuando su presupuesto se redujo a la mitad. Una reciente evaluación da cuenta de que Agroideas se ha visto distorsionada en los últimos dos años, por lo que no es fácil establecer una coherencia institucional entre el enfoque, los procedimientos y los resultados.

**Haku Wiñay.** Es un programa integral que promueve la inclusión económica de hogares rurales en situación de pobreza. En 2016 concentró el 66% del presupuesto institucional de Foncodes, trabajó con los integrantes de 21,800 hogares mediante asistencia técnica y capacitación en 16 unidades territoriales. No obstante tratarse de una forma de intervención que ha alcanzado reconocimientos importantes tanto en el ámbito nacional como en el internacional, su presupuesto es limitado. Recién en 2017 se ha producido un incremento sustancial de sus recursos (200 millones de soles).

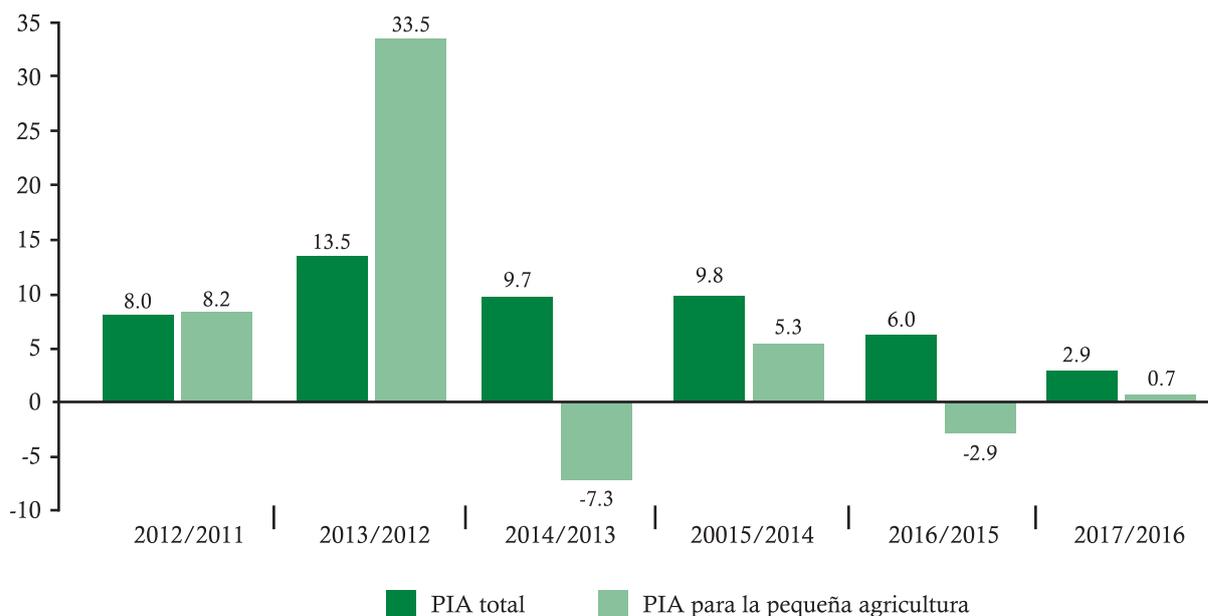
**Procompite.** Este mecanismo de financiamiento implementado por las municipalidades y gobiernos regionales está orientado a cofinanciar pequeños emprendimientos de familias rurales. Sin embargo, en los últimos años sus recursos se han reducido drásticamente como resultado de la caída de las transferencias por canon, pasando de 237 millones de soles en 2013 a solo 18 millones en 2016. Han sido las municipalidades provinciales y distritales sumadas las que han financiado dos tercios del total de cofinanciamiento aprobado. Cusco es el departamento donde más recursos se han entregado, seguido de Cajamarca, Piura, Apurímac y Huancavelica.



# ANEXOS

## Anexo N° 1

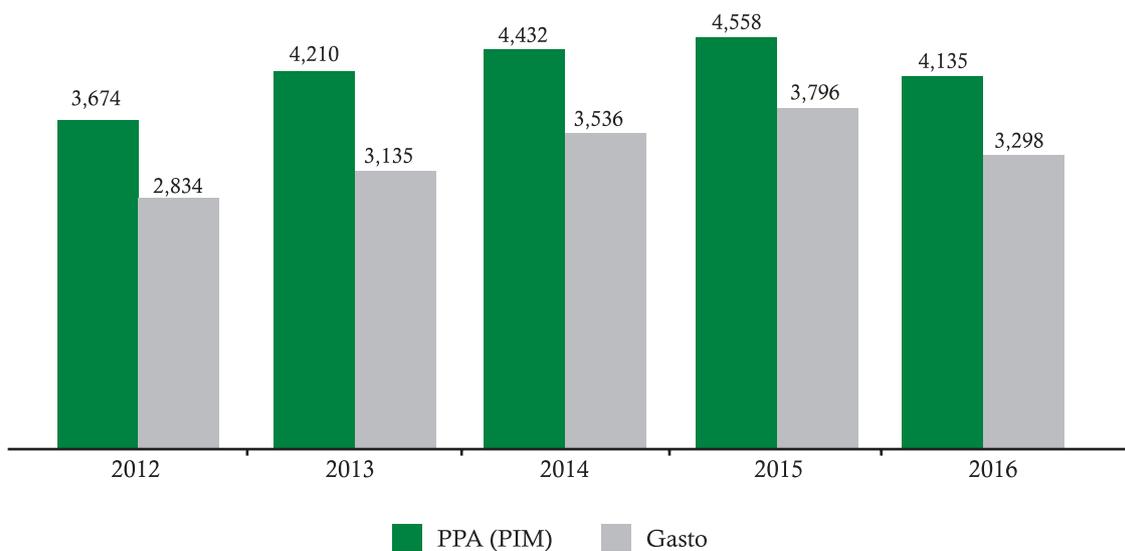
Tasa de crecimiento anual del presupuesto público total y del presupuesto para la pequeña agricultura 2012-2017 (porcentajes)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

## Anexo N° 2

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura y gasto 2012-2016 (en millones de soles)



Fuente: MEF-SNIP.  
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

### Anexo N° 3

Presupuesto (PIM) para la pequeña agricultura según fuente de financiamiento, por nivel de gobierno, 2015-2016 (en millones de soles y porcentajes)

Fuente de financiamiento	Gobierno nacional		Gobiernos regionales		Gobiernos locales		Variación de monto 2016/2015			Variación en % 2016/2015		
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	Gob. nac.	Gob. reg.	Gob. loc.	Gob. nac.	Gob. reg.	Gob. loc.
Recursos ordinarios	1,593	1,086	425	372	27	22	-507	-54	-5	-32	-13	-19
Recursos directamente recaudados	333	374	37	55	27	33	41	18	6	12	48	23
Recursos por operaciones oficiales de crédito	167	200	73	421	35	36	33	348	2	20	478	5
Donaciones y transferencias	59	51	155	75	82	92	-8	-80	11	-14	-51	13
Recursos determinados	708	503	193	190	644	625	-205	-3	-19	-29	-2	-3
<b>Total general</b>	<b>2,860</b>	<b>2,214</b>	<b>884</b>	<b>1,113</b>	<b>814</b>	<b>808</b>	<b>-646</b>	<b>229</b>	<b>-6</b>	<b>-23</b>	<b>26</b>	<b>-1</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

**Anexo N° 4**

**Agrorural: Presupuesto (PIM) de inversiones en acciones y proyectos según financiamiento, por departamento, 2016 (en número y millones de soles)**

Departamento	Acciones y proyectos regulares		Proyectos Fondo Mi Riego		Total de proyectos	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Ayacucho	24	19	18	13	42	32
Junín	8	28	2	0.4	10	29
Áncash	16	15	8	11	24	26
Apurímac	24	17	11	7	35	24
Huancavelica	26	18	5	4	31	22
Tacna	5	5	8	13	13	18
Piura	6	13	8	4	14	17
La Libertad	10	13	5	3	15	17
Cusco	9	11	4	2	13	13
Cajamarca	8	11	2	1	10	12
Huánuco	8	6	3	3	11	10
Moquegua	3	5	9	4	12	8
Lima	11	6	8	2	19	8
Arequipa	4	4	3	3	7	6
Puno	3	1	2	4	5	5
Amazonas	5	4	1	0.1	6	4
San Martín	4	3	0	0	4	3
Lambayeque	1	1	0	0	1	1
Pasco	1	0.5	1	0.3	2	1
Varios	7	102	0	0	7	102
<b>Total</b>	<b>183</b>	<b>284</b>	<b>98</b>	<b>75</b>	<b>281</b>	<b>360</b>

Fuente: MEF-SNIP.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

## Anexo N° 5

Agroideas (DL N° 1077): Evolución de las transferencias y productores beneficiarios 2011-2016  
(en millones de soles y número)

Incentivos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Adopción de tecnología	3.8	18.6	26.8	32.1	58.1	66.9	206.3
Gestión empresarial	0.1	0.3	0.4	0.3	0.8	0.6	2.4
Asociatividad agraria	0.00	0.02	0.03	0.03	0.01	-	0.10
<b>Monto total transferido</b>	<b>3.9</b>	<b>19.0</b>	<b>27.2</b>	<b>32.4</b>	<b>58.8</b>	<b>67.5</b>	<b>208.8</b>
Organizaciones de productores*	21	103	201	269	461	553	1,035
Productores beneficiarios**	2,314	9,130	12,999	13,332	22,727	22,627	45,792

\* Número de organizaciones de productores (OP) que recibieron transferencias por uno o más incentivos cada año.

\*\* Número de productores beneficiarios que a través de sus OP recibieron transferencias por uno o más incentivos cada año.

Fuente: Agroideas.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

**Anexo N° 6**

**Agroideas (DL N° 1077): Transferencias, organizaciones y productores beneficiarios según departamento, 2011-2016 (en millones de soles, soles y número)**

Departamento	Transferencias acumuladas 2011-2016 (Mill. de soles)	Organizaciones de productores (Número)	Productores (Número)	Inversión promedio por productor (Soles)	Promedio de integrantes por OP (Número)
Junín	28.37	117	6,247	4,541	53
Cajamarca	23.27	152	6,940	3,354	46
Puno	17.81	126	4,197	4,244	33
San Martín	16.90	71	5,215	3,240	73
Piura	15.83	52	2,931	5,400	56
Ucayali	13.13	39	1,962	6,690	50
Amazonas	12.56	73	3,346	3,753	46
Apurímac	11.79	42	1,886	6,249	45
Arequipa	11.65	45	1,183	9,845	26
Ayacucho	10.75	63	2,173	4,949	34
Ica	8.27	34	838	9,873	25
Tacna	6.44	35	879	7,330	25
Cusco	5.89	40	1,911	3,080	48
Moquegua	4.62	19	474	9,743	25
La Libertad	4.11	24	776	5,303	32
Pasco	3.78	22	1,064	3,553	48
Lambayeque	3.61	14	661	5,454	47
Huánuco	3.02	14	1,280	2,359	91
Huancavelica	2.63	25	667	3,943	27
Áncash	1.97	14	683	2,878	49
Lima	1.45	6	140	10,342	23
Tumbes	0.64	1	80	8,051	80
Loreto	0.34	1	80	4,209	80
Madre de Dios	0.01	6	179	49	30
<b>Total general</b>	<b>208.83</b>	<b>1,035</b>	<b>45,792</b>	<b>4,560</b>	<b>44</b>

Fuente: Agroideas.

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 Ecuaménico 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

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