

¿LA MINERÍA IMPULSA A LA AGRICULTURA EN CAJAMARCA?

USO DE LA **RENDA EXTRACTIVA** EN LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR AGROPECUARIO

(2017-2021)

CYNTHIA CIENFUEGOS VIERA



¿LA MINERÍA IMPULSA A LA AGRICULTURA EN CAJAMARCA?

USO DE LA RENTA EXTRACTIVA EN LA INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR AGROPECUARIO (2017-2021)

Presidente del directorio

Javier Azpur Azpur

Coordinador ejecutivo

Federico Tenorio Calderón

Autora

Cynthia Cienfuegos Viera

Corrección de estilo

Eleana Llosa Isenrich

Editoras

Alejandra Baca Farfán
Mabel Abanto Illescas
Nelly Carrasco Camones

Diseño y diagramación

Digital World Perú
www.digitalworldperu.com

Foto de Portada

Minera Gold Fields

Edición digital

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-12844

Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido N° 150, Magdalena del Mar.

Teléfono: 998 342 992

www.propuestaciudadana.org.pe

contacto@propuestaciudadana.org.pe

Primera edición: diciembre de 2022

Con el apoyo de:

Brot
für die Welt



Contenido



1. Introducción	4
2. Situación del sector agropecuario en la región Cajamarca	6
2.1. Principales características	6
2.2. Impacto de la Covid-19 en el sector agropecuario y escenarios postpandemia	8
2.3. Principales políticas y programas regionales en el sector agropecuario	12
3. La gestión del presupuesto en la región Cajamarca	14
3.1. Gobierno Regional: el presupuesto asignado a la función agropecuaria	16
3.2. Gobiernos locales: el presupuesto asignado a la función agropecuaria	19
4. La gestión del gasto en la región Cajamarca	23
4.1. La renta extractiva en la ejecución del gasto en la función agropecuaria	23
4.1.1. La gestión del gasto en el Gobierno Regional de Cajamarca	24
4.1.2. La gestión del gasto en los gobiernos locales	29
5. Conclusiones	39
6. Recomendaciones	41
Referencias bibliográficas	43
Siglas y abreviaturas usadas	45

1 Introducción



¿Cómo y en qué se emplean los recursos generados por la minería en Cajamarca? El inicio de las operaciones de Yanacocha a finales de la década de 1990 fue el punto de partida de un período de crecimiento del sector minero, el cual supuso la inyección de ingentes cantidades de recursos al Gobierno Regional y a los gobiernos locales en forma de aportes de canon y regalías. Sin embargo, las prioridades de inversión no han estado necesariamente alineadas con las expectativas de la población respecto al uso de los recursos, pese a que, entre 2017 y 2021, las transferencias por estos conceptos han llegado a superar los 500 millones de soles. Cajamarca es un departamento predominantemente rural: una porción significativa de la fuerza laboral se encuentra ligada al cultivo y a la crianza de animales y, en términos productivos, la región ocupa hoy lugares destacados en la producción de café, arroz y lácteos a nivel nacional. La convivencia entre ambas actividades, minería y agricultura, no ha estado exenta de tensiones, en tanto existe una demanda por aprovechar los recursos que resultan de la primera en proyectos que permitan promover el desarrollo del campo. En la región, por otra parte, persisten brechas a nivel económico y social, agravadas recientemente por la pandemia provocada por la Covid-19, y presiones sobre el agua y los suelos que podrían recrudecerse en el futuro próximo ante los efectos del cambio climático.

El presente informe ofrece una evaluación del uso de la renta extractiva (canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones) en proyectos de inversión pública orientados

a mejorar las condiciones del sector agropecuario en el departamento de Cajamarca, tanto a nivel del Gobierno Regional como de los gobiernos locales, durante el período 2017-2021. El seguimiento al presupuesto de inversión y a la ejecución del gasto en la función agropecuaria se vuelve relevante por tratarse de una de las actividades más importantes tanto desde el punto de vista económico como social y cultural en Cajamarca. Esto viene ligado a la condición histórica de ruralidad que caracteriza al departamento: según los Censos Nacionales 2017, el 64.6% de la población total de Cajamarca vive en el campo. Asimismo, en 2020, aunque el volumen de la producción anual del sector agropecuario se contrajo en 3.6% respecto al año anterior, esta tuvo una importante contribución al valor agregado bruto (VAB) nacional y departamental, con un aporte de 4.5% y 13%, respectivamente. Entre los principales cultivos, destacan los orientados al mercado interno y externo, tales como café, cacao, arroz cáscara, papa, maíz amarillo duro, maíz amiláceo y frijol grano seco, entre otros (Banco Central de Reserva del Perú, BCRP, 2021).

El ejercicio de vigilancia realizado permite también conocer si los recursos generados por la actividad minera se están utilizando de manera adecuada en proyectos de inversión pública de impacto regional y locales, es decir, en aquellos que contribuyan a la reducción de la pobreza y a la mejora de los indicadores sociales, de acuerdo a las necesidades y prioridades que demanda la población. En ese sentido, se ha identificado que el Gobierno Regional y los gobiernos locales

del departamento de Cajamarca han utilizado esos recursos para financiar, principalmente, proyectos de infraestructura de riego dirigidos a la pequeña agricultura, como construcción de reservorios y microrreservorios, canales de riego y mejoramiento de sistemas de riego tecnificado, entre otros. Asimismo, aunque pequeño, existe un porcentaje de proyectos para el fortalecimiento de las capacidades técnicas productivas de las asociaciones y familias agropecuarias.

Pese a la importancia de la actividad agropecuaria en la economía y el desarrollo regional, los datos recogidos en el Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) muestran reducciones considerables y altas fluctuaciones en la evolución de los montos asignados a su financiamiento con aporte de la renta extractiva. Para ello, planteamos como punto de partida algunas interrogantes: ¿Ha habido un cambio en los últimos años en las prioridades de inversión por parte de las autoridades? ¿Qué otros factores (políticos, sociales, económicos) pueden explicar la reducción del uso de los recursos del canon minero en la función agropecuaria? ¿Cuál es la relación entre la evolución de los montos asignados y las transferencias por concepto de canon minero durante el período 2017-2021? ¿En qué proyectos y actividades se han usado los recursos de la renta extractiva destinados a esta función?

La metodología utilizada consistió en el recojo y análisis de datos del Portal de Transparencia del MEF principalmente los montos correspondientes al rubro 18, el cual contiene los recursos provenientes de la renta extractiva. Dicho análisis abarca al Gobierno Regional de Cajamarca y a los 127 gobiernos locales del departamento. Al respecto, se analiza por separado dos puntos principales: (i) el financiamiento del presupuesto público; y (ii) la ejecución del gasto. En lo primero, se muestra el aporte de la renta extractiva al presupuesto de inversión de la función agropecuaria, dando cuenta de la evolución de los montos asignados durante el período de estudio. Asimismo, se mira con detalle cómo estos

cambios guardan relación con las transferencias realizadas por concepto de canon minero, y cuál es el papel que juegan estos recursos frente a otras fuentes de financiamiento. En lo segundo, el apartado sobre la ejecución del gasto aborda la participación de la renta extractiva en la ejecución de los proyectos de inversión y actividades agropecuarias. Además, se plantean algunos factores, internos y externos, que aproximan una explicación sobre la capacidad del Gobierno Regional y los gobiernos locales respecto al uso del canon minero.

Respecto a la estructura del documento, en el punto 2, se realiza una descripción general del sector agropecuario en la región, en la cual se exponen algunos indicadores que muestran su aporte al desarrollo económico regional. Asimismo, se expone brevemente el impacto de la pandemia y la situación actual del sector a partir de las medidas de reactivación económica. En los puntos 3 y 4, se desarrolla la parte central: el aporte de los recursos generados por la actividad minera en la inversión pública del sector agropecuario en el departamento de Cajamarca. Los datos incluidos hacen referencia a la participación del canon minero y las regalías en el financiamiento del presupuesto público, así como a su ejecución presupuestal, y muestran no solo los niveles de avance, sino también el uso de estos recursos según categoría presupuestal y los proyectos y actividades programados. En el punto 5, se exponen, a modo de conclusión, los principales hallazgos a partir de los datos expuestos en el informe; y, finalmente, en el punto 6, se proponen algunas recomendaciones.

Expresamos un especial agradecimiento a Federico Tenorio, exministro de Desarrollo Agrario y Riego, y a Elvia Correa, coordinadora regional del proyecto "Reforzando la transparencia y las buenas prácticas en el sector extractivo" del Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social Norte (CEDEPAS Norte), por sus aportes y por los alcances brindados para las recomendaciones del presente informe.

2 Situación del sector agropecuario en la región Cajamarca



2.1 Principales características

La actividad agropecuaria en la región Cajamarca no solo tiene un valor productivo y económico, sino también social y ambiental, elementos que se vinculan a sus características geográficas y a su condición histórica de ruralidad. De acuerdo a los resultados de los Censos Nacionales 2017, su población asciende a 1 341 012 personas, de las cuales el 64.6% se ubica en los centros poblados rurales (Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, 2018). A nivel nacional, Cajamarca es el quinto departamento más poblado del país y el segundo con mayor población rural, después de Huancavelica.

El desarrollo agropecuario, entonces, responde principalmente a los desafíos y escenarios actuales del entorno rural, como la alimentación familiar y la seguridad alimentaria, el cierre de brechas, la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, la conservación de la agrobiodiversidad y el empleo

rural, entre otros. El Gobierno Regional de Cajamarca, en su “Programa regional de actividades e inversiones de siembra y cosecha de agua en el ámbito de la región Cajamarca” (2021), reconoce el aporte de esta actividad en la lucha contra la pobreza y su contribución a la inclusión social. De acuerdo al plan de reactivación económica presentado por el Gobierno Regional, al menos el 41.9% de la fuerza laboral del departamento estaba ubicado dentro del ámbito rural en 2019, y se caracterizaba por el desarrollo de actividades agrícolas, la no vinculación al aparato productivo formal y una muy baja productividad (Gobierno Regional de Cajamarca, 2020b).

Las características climatológicas de la región, su variada geografía y la disponibilidad de recursos hídricos le permiten contar con diversos cultivos permanentes y transitorios, asimismo, ser un territorio con gran potencial para la implementación de emprendimientos hacia nuevos productos. De acuerdo al informe del BCRP (2019), Cajamarca posee la tercera mayor superficie agrícola del país (523 mil hectáreas, ha) después de Huánuco (536 mil ha) y La Libertad (529 mil ha).

De acuerdo con el BCRP (2019) y el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace, 2020), algunas de las características más resaltantes de la actividad agropecuaria en la región son:



- ▶ Cajamarca ocupa el **tercer lugar en la producción de café a nivel nacional**, destacando como zonas productoras las provincias de San Ignacio, Jaén y Chota. El mejoramiento de las prácticas agrícolas ha permitido un grano de calidad y obtener un café de especialidad, el cual se exporta.



- ▶ **El 7% de la producción nacional de arroz proviene de Cajamarca.** La región se ubica entre las diez mayores productoras de arroz a nivel nacional. Este producto está destinado al mercado local.



- ▶ Entre los **principales cultivos**, según regiones geográficas, destacan, **en la sierra:** papa, maíz amarillo duro, maíz amiláceo, maíz choclo; **en la selva:** café, arroz cáscara, plátano, papaya y cacao; y en el área cercana a la **costa:** arroz cáscara, maíz amarillo duro, palta, tuna, páprika y chirimoya.



- ▶ **Cajamarca es líder nacional en la producción de leche fresca de vaca y de carne de vacuno.** En 2018, la región contribuyó con el 17.9% de la oferta de la primera a nivel nacional y con el 13% de la segunda (BCRP, 2019). Las provincias de Cajamarca, Bambamarca, Chota y Jaén destacan en estas categorías.



- ▶ **Uno de los retos para la región es mejorar la infraestructura agrícola.** Existe, por ejemplo, un bajo porcentaje de superficie agrícola bajo riego. En ese sentido, tanto el Gobierno Regional como los gobiernos locales están priorizando proyectos de inversión relacionados con la instalación, mejoramiento o ampliación de los sistemas de riego, categoría que se ha convertido en la que tiene mayor presupuesto público asignado en los últimos años.
-

2.2 Impacto de la Covid-19 en el sector agropecuario y escenarios postpandemia



Durante la pandemia y la declaración del estado de emergencia a nivel nacional, el sector agropecuario, por su condición de actividad esencial, fue uno de los que continuó operando, lo que permitió una tasa de expansión de 1.3% en el año (BCRP, 2020). De acuerdo a la memoria anual del BCRP (2020), este dinamismo se debió a la vinculación de la actividad agropecuaria con dos factores principales: (i) la producción agrícola orientada a la agroexportación, teniendo como principales productos el arándano, la uva, la palta y el café; y (ii) la producción de cultivos orientados al mercado interno –relacionada a la demanda de productos de primera necesidad–, favorecida por la campaña de producción de arroz en el norte (Lambayeque y Piura).

En cuanto a los efectos de la Covid-19 en el sector, fueron muy dispares en las regiones. Si bien las actividades no se paralizaron, hubo otros factores que impactaron directamente en la demanda y oferta de productos agropecuarios, tales como el cierre de fronteras a nivel internacional, las restricciones en el transporte nacional, el aislamiento social, la tasa de desempleo, y la paralización de actividades en el

rubro de servicios y comercio (hoteles, restaurantes, servicios de comida), entre otros. A esto se suma que la actividad agrícola depende de la estacionalidad de cada cultivo para su siembra, cosecha y producción, lo que generó un período de caídas y recuperaciones durante todo el año 2020 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2021).

De acuerdo a los reportes del INEI (2020), en marzo de 2020 la producción de papa en la región Cajamarca cayó en 10.1% respecto al mismo período en 2019. Lo mismo pasó con productos como arveja de grano verde (- 68.5%), granadilla (- 67.2%), maíz choclo (- 46.6%), yuca (- 28.0%), zapallo (- 18.6%) y alfalfa (- 18%), entre otros; al contrario, hubo productos que registraron un aumento importante en su producción, como maíz amiláceo (265.6%), frijol grano seco (249.6%), maíz morado (195.6%), cebolla (160.4%), ajo (59.8%) y arroz cáscara (34.6%), entre otros; en cuanto al subsector pecuario, también registró variaciones al inicio de la pandemia (marzo): un aumento de 2.7% en producción de leche fresca y una disminución de 1.1% en producción de vacunos, ambos porcentajes respecto a 2019 en el mismo período.



Foto: Freepick



Foto: Freepick



Foto: Freepick

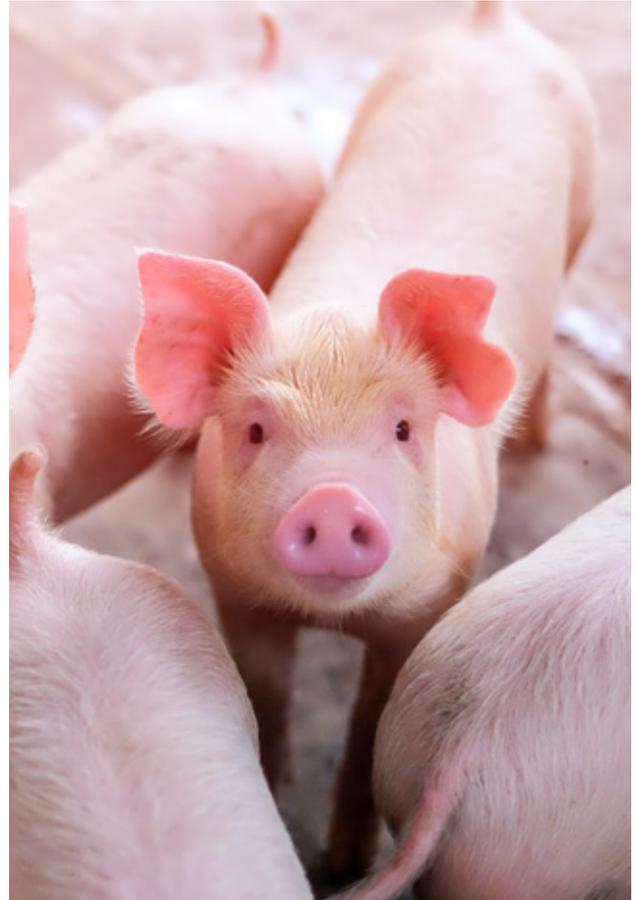


Foto: Freepick

Pese a estos altibajos, según los reportes del BCRP (2021),

CAJAMARCA cerró DICIEMBRE DE 2020 con un crecimiento en la producción del

► **SUBSECTOR AGRÍCOLA**, orientado al mercado interno, de 18.4%. Entre los principales productos, destacaron: papa (101.5%), maíz amiláceo (450.8%) y frijol grano seco (220%).



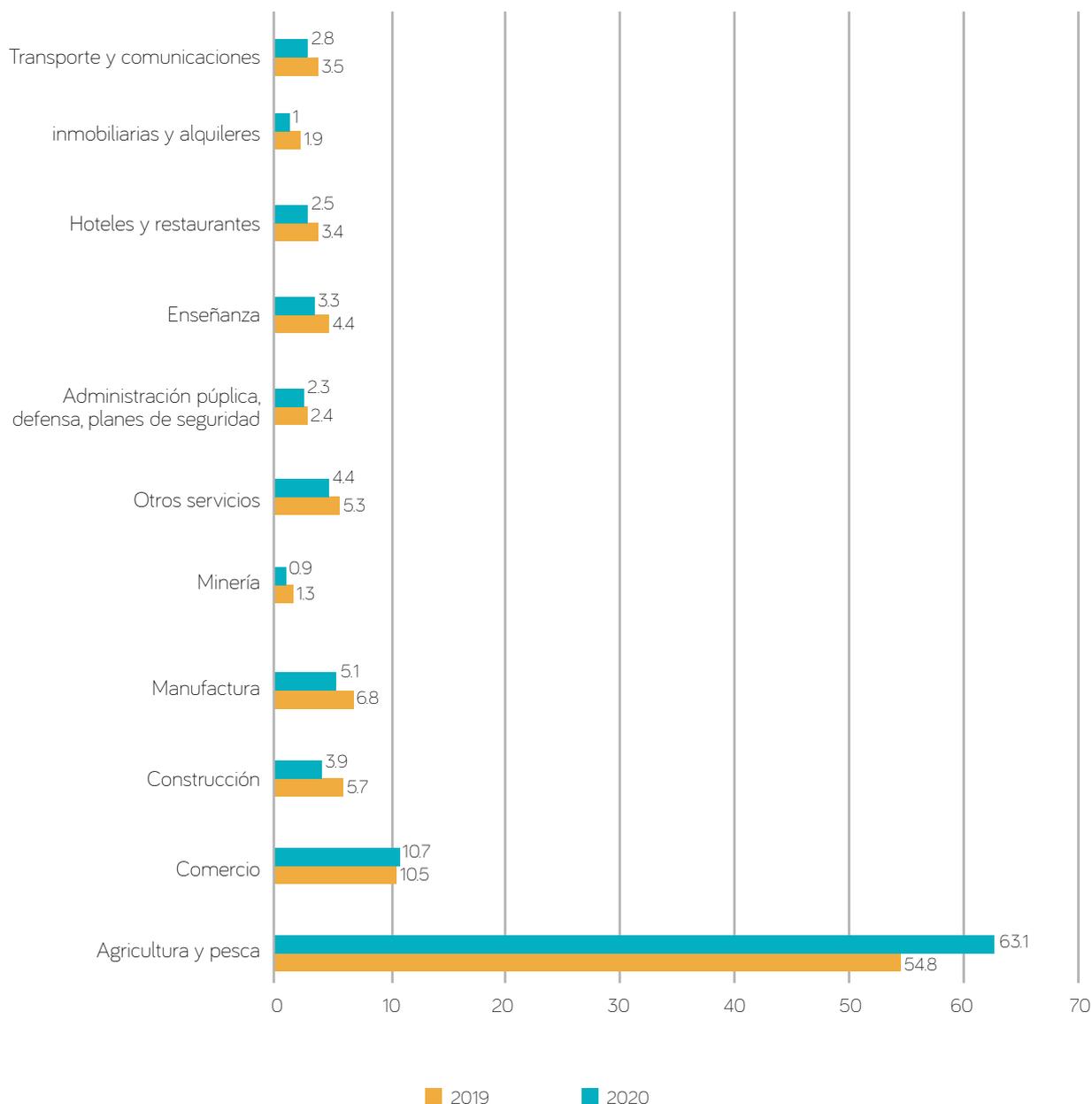
► **SUBSECTOR PECUARIO**, de 4.6%, el cual se explica, principalmente, por la producción de leche fresca (5.5%), carne de vacuno (5.3%) y carne de porcino (1.8%).



La producción del subsector agrícola destinada al mercado externo, por el contrario, tuvo una contracción de 36.5%.

En diciembre de 2020, el sector agropecuario en Cajamarca creció 9,4%, lo cual se explica por la mayor producción en el subsector agrícola orientada al mercado interno y en el subsector pecuario. Pese a estas cifras, la producción anual (enero-diciembre) del sector en ese año presentó una contracción de 3,6% respecto al año 2019 (BCRP, 2021).

Por otro lado, de acuerdo a la Enaho 2020, la población económicamente activa (PEA) del departamento ascendía a 891.1 mil personas, de las cuales el 95,3% estaban ocupadas, y el 4,7% desocupadas (INEI, en BCRP, 2021). De la PEA ocupada, el 63,1% laboraba en el sector de agricultura y pesca, actividades que concentraron el mayor porcentaje de ocupación laboral en el departamento durante dicho año. Esta cifra significó una variación positiva respecto al año anterior (54,8%; gráfico 1) y respecto al promedio nacional en el mismo período (32,1%). Mientras tanto, la PEA ocupada de trabajadores calificados agropecuarios era de 31,4%, porcentaje superior al de 2019 (29,3%) y a la media nacional en el mismo año (14,9%).

Gráfico 1**Departamento de Cajamarca. Ocupación, según rama de actividad, 2019-2020 (en porcentajes)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares, INEI-Enaho, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones; elaboración propia.

Respecto al nivel de ingreso mensual promedio, las ramas de agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería presentaron una caída a nivel nacional entre 2019 y 2020, al pasar de S/ 914 en 2019 a S/ 738 en 2020. Para el caso de Cajamarca, se registró un ingreso mensual promedio de S/ 574 en 2020, cifra que se ubica por debajo del ingreso promedio nacional (S/ 738) y representa una contracción de 13% respecto al año anterior. El cuadro 1 muestra cifras más específicas respecto a este tema.

Cuadro 1

Departamento de Cajamarca. Ingreso laboral promedio mensual de la PEA ocupada por rama de actividad económica, 2017-2020 (en soles)

Año	Actividad extractiva ⁽¹⁾	Industria manufacturera	Construcción	Comercio	Servicios no personales	Servicios personales	Hogares	Total promedio
2017	581	617 ⁽²⁾	1 070	957	1 573	870 ⁽²⁾	427	843
2018	575	418	964	977	1 621	788 ⁽²⁾	558	818
2019	663	528	1 277	887	1 880	717	522	954
2020	574	332 ⁽²⁾	1 218	876	1 800	732 ⁽²⁾	609 ⁽²⁾	832

Notas

(1) Comprende las ramas: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería.

(2) Cifra considerada referencial debido a que tiene coeficiente de variación mayor a 15%.

Fuente: INEI-Enaho, Condiciones de vida y pobreza (2017-2020); elaboración propia.

Según los reportes del Instituto Peruano de Economía (IPE, 2022), en 2021 Cajamarca ha presentado una recuperación en la producción agropecuaria, al registrar un crecimiento de 2.2%, en comparación a 2019. El factor que contribuyó a este escenario fue la mayor producción de cultivos, tanto orientados al mercado internacional como al mercado interno. La producción del café (producto principal de exportación), por ejemplo, se incrementó en 6.9%¹, la de papa y maíz amiláceo registraron aun mayor incremento: 18.6% y 10.4%, respectivamente.

Es importante no perder de vista los desafíos y demandas del sector agropecuario regional, los mismos que ya se presentaban antes de la pandemia. De acuerdo a un informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021), Cajamarca tiene un alto número de hogares dedicados a la agricultura en situación de vulnerabilidad, por factores como la falta de empleo, la privación de ingresos monetarios, la carencia de ahorros, la brecha en el acceso a información y la vulnerabilidad hídrica, entre otros.



Foto: Freepick

1 En 2021, las agroexportaciones en la región alcanzaron un máximo histórico de 282 millones de dólares, lo que significa un crecimiento de 16% respecto a 2019 (IPE, 2022; con datos de la Asociación de Exportadores, ADEX).

2.3 Principales políticas y programas regionales en el sector agropecuario



A partir del año 2019, con el ingreso de una nueva gestión en el Gobierno Regional y en los gobiernos locales, se diseñaron y publicaron diferentes lineamientos para posicionar y visibilizar la importancia del sector agropecuario como un elemento prioritario en el desarrollo regional y en la mejora de la calidad de vida de la población cajamarquina. Entre los instrumentos más importantes, se encuentra la Política General de Gobierno 2019-2022 (Gobierno Regional de Cajamarca, 2019), en la cual la actividad agropecuaria se reconoce como un elemento principal para la reactivación de la economía departamental, y para el cierre de brechas

sociales y de infraestructura. Asimismo, a raíz de la pandemia por la Covid-19, el Gobierno Regional emitió un conjunto de propuestas y programas para promover la reactivación y recuperación económica del sector a través de acciones que impulsen la competitividad productiva, la gestión eficiente del recurso hídrico, el fortalecimiento de la agricultura familiar para el desarrollo de la seguridad alimentaria, y la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública, entre otras. A continuación, en el cuadro 2 se detallan, brevemente, las políticas e instrumentos regionales más importantes.

Cuadro 2 Región Cajamarca. Políticas e instrumentos de gestión regional para el sector agropecuario, 2019-2021

Instrumentos de gestión regional	Año de publicación	Líneas de acción propuestas
Política General de Gobierno 2019-2022	2019	Diversificación productiva: (i) aprovechamiento sostenible de recursos agrícolas y forestales; (ii) producción de cultivos y productos orgánicos; (iii) eficiente gestión de los recursos hídricos; (iv) asociatividad y economía solidaria; (v) inversión pública y privada para la infraestructura de riego.
Decreto Regional N° D-000006-2020-GRC-GR. Decreto que establece medidas para el desarrollo de la agricultura y riego en la Región Cajamarca	2020	Mejora de la producción y competitividad agropecuaria: (i) industrialización de frutales; (ii) inserción de productos al mercado local, regional e internacional; (iii) gestión de recursos hídricos con enfoque de siembra y cosecha del agua; (iv) cadenas productivas potenciales; (v) coordinación interinstitucional e intersectorial para el fortalecimiento de la ganadería, apicultura y piscicultura en la región.
Plan de Reactivación Económica del Departamento de Cajamarca en el contexto del Covid-19	2020	Recuperación económica regional a partir de la actividad agrícola, ganadera y forestal (i) diversificación productiva e impulso de la agricultura familiar en las zonas de pobreza y pobreza extrema; (ii) especialización productiva orientada al mercado de consumo; (iii) protocolos de bioseguridad en las fases de producción, distribución y comercialización en las cadenas productivas; (iv) fortalecimiento de la asociatividad de productores; (v) formulación y ejecución de proyectos de inversión pública orientados al desarrollo de cadenas productivas, a la infraestructura de riego y al mejoramiento de canales.

Instrumentos de gestión regional	Año de publicación	Líneas de acción propuestas
Programas y planes para el sector agropecuario	2021	<p>Programa Revolución Azul: ejecución de actividades e inversión en siembra y cosecha del agua.</p> <p>Plan Amanecer: dirigido al sector ganadero, tiene como componentes: (i) aprovechamiento del potencial productivo y conservación de vicuñas en la zona altoandina de Cajamarca; (ii) mejoramiento de la competitividad de ganado lechero en la región.</p> <p>Programa Poncho Verde: mejorar y ampliar los servicios ecosistémicos de control de la erosión de suelos mediante la forestación y reforestación en los territorios de la región.</p> <p>Plan Victoria: desarrollar la seguridad alimentaria a través de la promoción de las cadenas productivas y el fortalecimiento de la agricultura familiar.</p>

Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca (2019, 2020a, 2020b, 2021); elaboración propia.

No se debe dejar de mencionar que los programas post-Covid, como Revolución Azul, Poncho Verde, Plan Victoria y Plan Amanecer, se están implementando a través de la articulación y coordinación interinstitucional e intersectorial en los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, por ejemplo, el Gobierno Regional ha establecido convenios con diferentes municipalidades para la construcción de reservorios de agua en zonas agrícolas. Asimismo, se han consolidado alianzas con diversas instituciones y organizaciones del sector, como el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), ONG y las propias asociaciones y familias productoras.



Foto: Agencia Andina de Noticias.

3

La gestión del presupuesto en la región Cajamarca



DURANTE EL PERÍODO 2017-2021

El presupuesto institucional modificado (PIM) del departamento de Cajamarca alcanzó un monto total acumulado de

S/ 24 025 167 460



De este total, **2%** fue destinado a la función agropecuaria, es decir,

S/ 537 587 664, de los cuales

el Gobierno Regional recibió el **53%** y

los gobiernos locales el **47%** restante.



El rubro 18, que contiene los recursos generados por la actividad minera en la región, representó el **35%** del total de presupuesto para dicha función.

EL RUBRO 18 DEL PIM

Los recursos del canon minero (renta extractiva) están contenidos dentro del rubro 18, correspondiente a la fuente de financiamiento de recursos determinados.

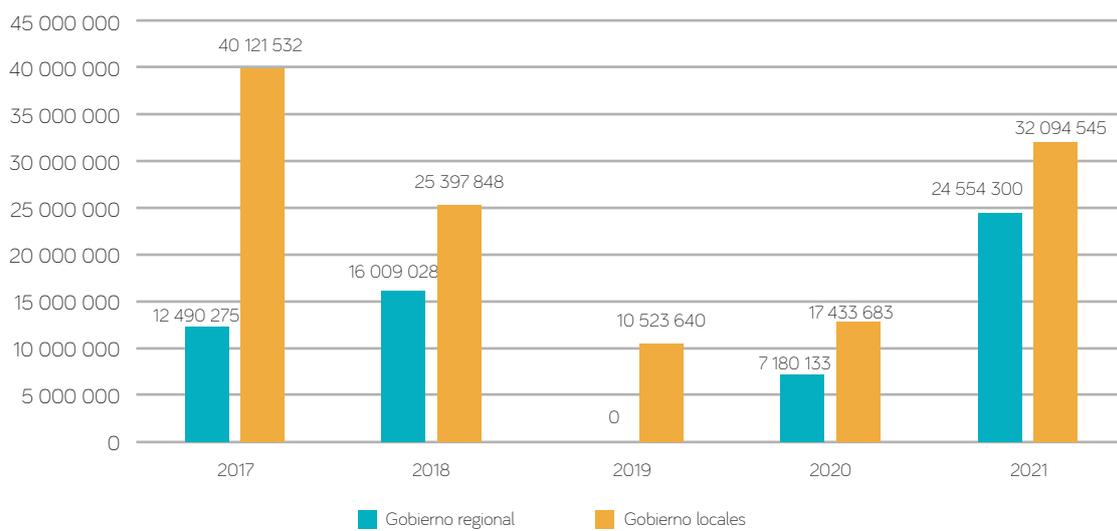
Para el caso de los gobiernos regionales, esta fuente de financiamiento está compuesta, en su totalidad, por el canon minero, por lo que recursos determinados y rubro 18 muestran siempre el mismo monto.

Para los gobiernos locales, los recursos por concepto de canon minero solo se concentran en el rubro 18, diferenciándose del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) y de los impuestos municipales, rubros que también componen la fuente de recursos determinados en este nivel de gobierno.

El gráfico 2 muestra que el aporte de los recursos provenientes de la actividad minera a la función agropecuaria fue mayor en los gobiernos locales en comparación con el Gobierno Regional. Esto se explica, en buena parte, por la distribución actual del canon minero, que permite a los gobiernos locales participar del 75% del total de este canon transferido al departamento: el 10% va a los municipios donde se explotan los recursos, el 25% a los municipios de la provincia y el 40% a los municipios del departamento en su conjunto.

Gráfico 2

Departamento de Cajamarca. Evolución del aporte del rubro 18 al presupuesto destinado a la función agropecuaria, según nivel de gobierno, 2017-2021 (en soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Un hecho que salta a la vista en el gráfico 2 es la evolución anual del aporte del rubro 18 en los dos niveles de gobierno allí presentados. Por un lado, respecto a los montos del Gobierno Regional, se observa una fuerte caída a partir de 2019. Si bien en dicho año el presupuesto total de la función agropecuaria fue de S/ 46 157 508, el aporte de la renta extractiva a esta función fue de S/ 0. La recuperación y el incremento de los montos para gasto agropecuario se observan a partir de 2020, pero es en 2021 que estos recursos alcanzan S/ 24 554 300, el monto más alto registrado dentro del rubro 18, y el mayor aporte al presupuesto público agropecuario del Gobierno Regional de los últimos años. Por otro lado, respecto a los gobiernos locales, aunque los montos provenientes de la renta extractiva son mayores, también se observa una disminución en los años 2018 y 2019. El presupuesto más alto se registra en 2021, con un total de S/ 32 094 545. Esto último se debe al incremento de las utilidades generadas por

las empresas mineras, que se traduce, a su vez, en mayor canon minero.

Los montos correspondientes al rubro 18 están directamente relacionados a las transferencias por canon y regalías mineras que se hacen cada año a los gobiernos regionales y locales. Esto depende, a su vez, de los siguientes factores: las cotizaciones de los precios de los minerales y los costos de producción de las empresas mineras, los cuales tienen un impacto directo en las utilidades generadas por la actividad extractiva en los territorios. Así, el incremento que hubo en 2021 en los montos por concepto de canon minero (rubro18) en el financiamiento de las inversiones en la función agropecuaria, tanto a nivel del Gobierno Regional como de los gobiernos locales se debió al aumento de los precios del oro, la plata y el cobre que tuvo lugar en 2020 durante la pandemia por la Covid-19.

3.1 Gobierno Regional: el presupuesto asignado a la función agropecuaria



Entre los años 2017 y 2021, el presupuesto del Gobierno Regional de Cajamarca destinado a financiar actividades y proyectos de inversión pública vinculados a la función agropecuaria experimentó variaciones significativas (cuadro 3). En 2017, se contó con un PIM de S/ 69 988 674, mientras que en 2020 se registró un monto mucho más bajo, S/ 36 895 084: una reducción del 47%. En 2021 hubo una

recuperación, con un PIM que ascendió a S/ 64 067 577, es decir, un aumento de 74% respecto al año anterior. Pese a estos cambios en las asignaciones presupuestales, la función agropecuaria se ha mantenido como una de las de mayor priorización para el Gobierno Regional, junto a otras que han encabezado la lista, como educación, salud, transporte y previsión social.

Cuadro 3 Gobierno Regional de Cajamarca. PIM por funciones priorizadas, 2017-2021 (en soles)

Sector	2017	2018	2019	2020	2021
Educación	1 179 903 443	1 333 206 841	1 342 542 843	1 441 833 198	1 549 130 882
Salud	465 341 010	574 527 593	627 619 970	769 748 673	950 468 095
Transporte	122 237 427	148 661 631	87 852 301	144 942 095	205 294 291
Previsión social	87 981 890	88 471 369	96 589 467	93 244 929	96 039 695
Agropecuario	69 988 674	68 995 563	46 157 508	36 895 084	64 067 577
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	43 612 441	50 365 287	50 594 376	39 745 253	48 741 144
Deuda pública	32 766 911	48 549 634	36 787 661	36 695 490	57 559 410
Saneamiento	27 705 730	40 503 757	47 802 582	54 332 884	66 954 973
Energía	14 579 561	20 849 921	12 494 911	3 154 721	6 947 654
Protección social	11 345 322	9 631 147	3 849 737	2 240 569	2 314 543
Turismo	9 367 510	7 539 388	970 817	858 876	493 005
Ambiente	7 447 891	8 722 356	2 775 683	2 910 038	6 819 394
Orden público y seguridad	2 940 463	2 602 821	3 743 293	3 880 982	4 936 653
Trabajo	1 714 243	1 583 409	2 189 421	1 046 004	1 504 685
Comunicaciones	1 409 027	2 082 503	2 357 103	3 042 195	3 230 714
Minería	935 748	1 042 155	1 687 848	1 099 761	1 011 752
Comercio	917 927	355 119	907 007	268 427	677 420
Pesca	864 329	1 425 120	523 843	297 705	4 356 041
Vivienda y desarrollo urbano	389 318	735 770	358 700	378 796	714 990
Cultura y deporte	85 331	118 150	109 731	66 736	19 170 922
Industria	37 834	8 898	40 958	19 180	19 980

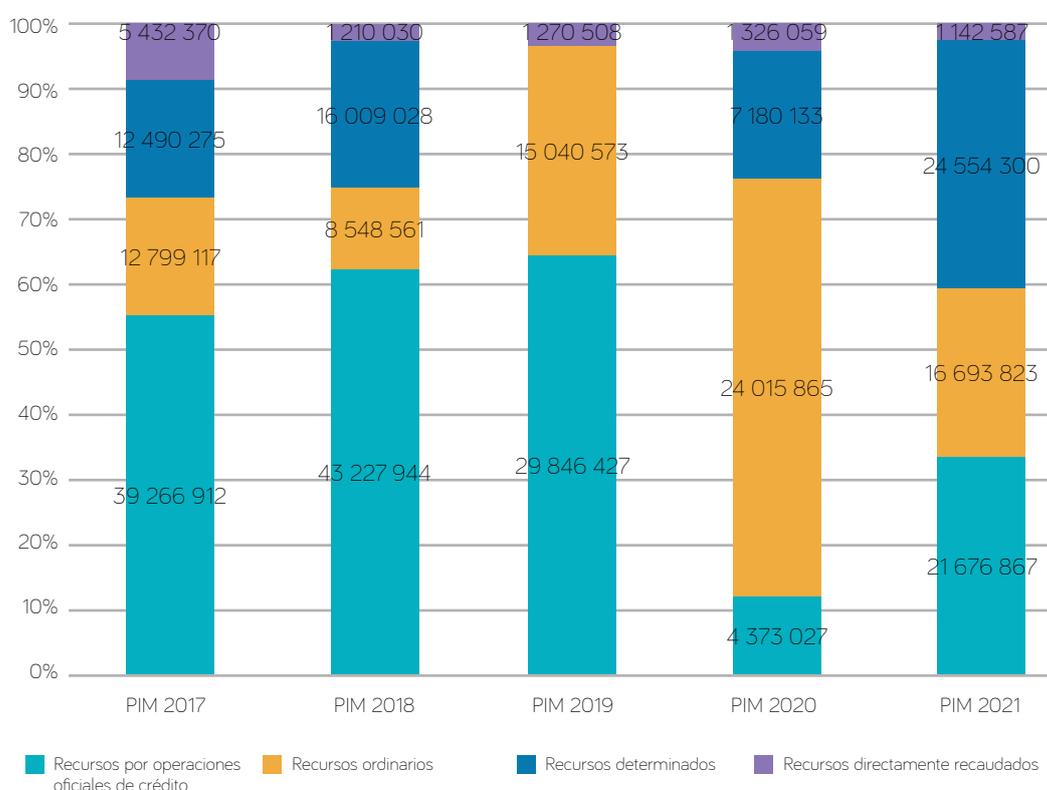
Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

¿Cómo se financia el presupuesto regional asignado a la función agropecuaria?

De acuerdo al gráfico 3, durante el período de estudio, el presupuesto público de la función agropecuaria provino, principalmente, de tres fuentes de financiamiento: los recursos por operaciones oficiales de crédito, los recursos ordinarios y los recursos determinados. Estas tres fuentes juntas suman más del 90% del presupuesto total acumulado entre los años 2017 y 2021. No obstante, la evolución de los montos asignados cada año presenta marcadas fluctuaciones: en 2020, los recursos por operaciones oficiales de crédito sufrieron una caída de 89% respecto al año 2017, mientras que los recursos ordinarios registraron un aumento de 88% en relación al mismo período.

Gráfico 3

Gobierno Regional de Cajamarca. Fuentes de financiamiento del presupuesto público de la función agropecuaria 2017-2021 (en soles)



Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

De acuerdo a la información recogida en el portal de transparencia del MEF, y como fue mencionado, los recursos determinados asignados al Gobierno Regional se componen en su totalidad por aportes del rubro 18. Si observamos el cuadro 4, vemos que el volumen del aporte es, no obstante, fluctuante. En 2019 no se registra participación de los recursos determinados, por lo tanto, de la renta extractiva, en el PIM agropecuario². No obstante, en 2021, estos recursos alcanzaron el monto más alto de todo el período con un PIM de S/ 24 554 300, convirtiéndose en la principal fuente de financiamiento para dicha función en ese año fiscal.

² Ese año, sin embargo, se programó un presupuesto institucional de apertura (PIA) de 6 510 633 soles en dicho rubro.

Cuadro 4**Gobierno Regional de Cajamarca. Presupuesto en la función agropecuaria, con detalle en la fuente recursos determinados, 2017-2021**

Año	PIM total (soles)	PIM agropecuario (soles)		Aporte del rubro 18 a recursos determinados (%)
		Total	Recursos determinados	
2017	2 081 572 030	69 988 674	12 490 275	100
2018	2 409 978 432	68 995 563	16 009 028	100
2019	2 367 955 760	46 157 508	0	0
2020	2 636 701 596	36 895 084	7 180 133	100
2021	3 090 453 820	64 067 577	24 554 300	100

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Prioridades de inversión en el Gobierno Regional: ¿a qué funciones se destinan los recursos provenientes de la actividad minera?

De acuerdo al cuadro 5, las funciones que recibieron mayores montos del rubro 18 durante el período de estudio fueron deuda pública, educación y saneamiento. De acuerdo a los montos asignados, la función agropecuaria se ubica en el puesto cuatro de un total de quince funciones financiadas con renta extractiva. En los años 2019 y 2020 se observa una disminución de estos montos en la mayoría de las funciones. Estas fluctuaciones, como se comentó anteriormente, guardan relación con las transferencias anuales por concepto de canon minero, las cuales dependen, a su vez, de los ingresos obtenidos por las empresas mineras que operan en el territorio.

Cuadro 5**Gobierno Regional de Cajamarca. Distribución de los recursos del rubro 18 según función, 2017-2021 (en soles)**

Función	2017	2018	2019	2020	2021
Deuda pública	32 766 911	48 549 634	36 787 661	36 695 490	57 559 410
Educación	39 919 677	69 442 699	16 123 291	8 437 696	11 105 223
Saneamiento	22 751 587	31 181 870	24 783 080	17 226 093	16 478 203
Agropecuaria	12 490 275	16 009 028	0	7 180 133	24 554 300
Transporte	15 157 122	29 604 182	1 275 677	3 309 406	6 831 545
Salud	8 490 055	12 289 026	5 215 472	3 097 296	23 147 725
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	12 366 000	15 366 296	6 313 313	1 110 784	4 436 027
Energía	10 846 296	14 539 306	5 678 372	1 081 040	6 511 583
Turismo	5 844 577	2 931 906			20 000
Orden público y seguridad	917 583	0	1 091 580	1 470 018	2 644 329
Ambiente	2 981 193	1 802 850	0	0	1 335 074
Pesca	5 000	243 559	0	0	3 846 081
Vivienda y desarrollo humano	0	300 000	0	0	700 000
Protección social	0	518 485	0	0	0
Comercio	111 961	9 135	0	0	0

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

3.2 Gobiernos locales: el presupuesto asignado a la función agropecuaria



En el caso de los gobiernos locales, como se observa en el cuadro 6, las tres funciones que presentan un mayor PIM durante los años 2017-2021 son: (i) saneamiento; (ii) planeamiento, gestión y reserva de contingencia; y (iii) transporte. La función agropecuaria, por su parte, se ubica en el puesto nueve de un total de veinte funciones contempladas en dicho período, alcanzando un presupuesto

total acumulado en los cinco años del periodo de estudio de S/ 251 483 258. Respecto a los montos anuales asignados a esta función, se observa una reducción del PIM de 38% y 43% en los años 2018 y 2019, respectivamente, en relación a 2017. Los años posteriores, por el contrario, registran un crecimiento, alcanzando en 2021 un presupuesto de S/ 77 339 732, es decir, un aumento de 34% en relación a 2017.

Cuadro 6 Municipalidades del departamento de Cajamarca. PIM por funciones priorizadas, 2017-2021 (en soles)

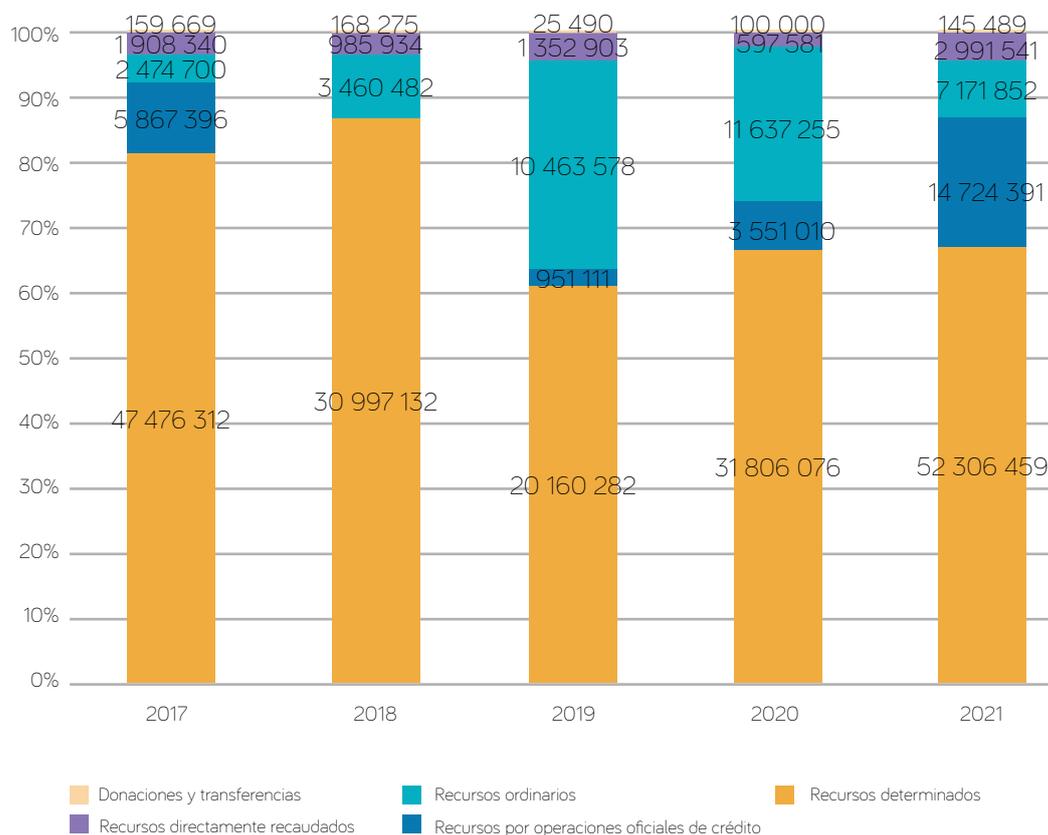
Función	2017	2018	2019	2020	2021
Saneamiento	584 647 523	340 472 112	445 967 039	557 067 612	732 840 479
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	456 527 785	465 328 814	462 894 988	542 412 011	590 324 778
Transporte	445 819 471	515 202 761	529 764 600	835 455 654	723 286 147
Educación	269 820 786	250 456 204	155 937 047	100 903 514	146 846 240
Vivienda y desarrollo humano	21 687 707	50 674 827	77 950 487	145 643 584	123 785 212
Protección social	68 370 337	63 316 339	52 596 722	58 954 267	64 826 638
Orden público y seguridad	30 770 303	35 726 078	45 993 743	102 051 802	62 777 306
Ambiente	50 448 665	47 094 085	42 653 888	65 655 013	62 257 254
Agropecuaria	57 886 417	35 611 823	32 953 364	47 691 922	77 339 732
Salud	37 752 805	53 037 953	28 285 341	40 793 797	49 264 446
Cultura y deporte	35 708 503	46 146 455	33 272 753	32 179 088	55 916 087
Trabajo	2 094 453		17 236	43 687 305	59 684 843
Deuda pública	35 565 490	12 305 878	6 421 879	13 902 767	8 248 028
Comercio	23 545 774	9 783 714	5 014 669	11 506 097	19 667 151
Energía	17 539 088	13 415 469	7 131 809	4 421 633	7 227 324
Previsión social	4 213 933	4 155 613	5 669 216	5 182 812	4 490 365
Turismo	4 774 160	5 250 833	2 261 203	4 088 486	2 100 249
Comunicaciones	1 255 836	1 102 041	1 600 384	550 746	700 415
Pesca	11 126			339 001	128 126
Industria	400 358				

Fuente: MEF, Portal de transparencia, elaboración propia.

¿Cómo financian los gobiernos locales el presupuesto asignado a la función agropecuaria?

El presupuesto asignado por los gobiernos locales a la función agropecuaria durante el período de estudio provino de cinco fuentes de financiamiento: (i) recursos determinados; (ii) recursos por operaciones oficiales de crédito; (iii) recursos ordinarios; (iv) recursos directamente recaudados; y (v) donaciones y transferencias. De acuerdo al gráfico 4, los recursos determinados representan la principal fuente de financiamiento agropecuario: más del 70% del presupuesto total acumulado entre los años 2017 y 2021. No obstante, se observan también altibajos en la evolución de los montos anuales en esta fuente: en 2019 los recursos determinados caen un 58% respecto a 2017, mientras que el año 2021 presenta un aumento de 10% en relación a ese mismo año. Por otro lado, es importante mencionar el aumento de los montos correspondientes a la fuente recursos ordinarios, sobre todo durante los años 2019 y 2020, en los cuales se registran aumentos de 323% y 370%, respectivamente, en relación a 2017.

Gráfico 4 Municipalidades del departamento de Cajamarca. Presupuesto de la función agropecuaria según fuente de financiamiento, 2017-2021 (en soles)



Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Del total de recursos determinados asignados a la función agropecuaria, el 69% corresponde al rubro 18, es decir, a los recursos provenientes de la renta extractiva. Lo restante se origina en el Foncomun (30%) y los impuestos municipales (1%) (cuadro 7). Ello contrasta con la distribución de las asignaciones a nivel del Gobierno Regional, cuyos recursos determinados se componen enteramente por aportes del rubro 18, como se mencionó.

Respecto a la evolución anual del rubro 18 en el financiamiento de la función agropecuaria por los gobiernos locales, vemos que los montos se reducen drásticamente en 2018 y 2019. En este último año, los recursos provenientes de la renta extractiva caen en 20% respecto a 2017, mientras que, paralelamente, el Foncomun aumenta en 181%.

Cuadro 7

Municipalidades del departamento de Cajamarca. Aporte de la fuente recursos determinados al presupuesto público del sector agropecuario según rubro, 2017-2021 (en soles)

Rubros	2017	2018	2019	2020	2021
Canon, sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones	40 121 532	25 397 848	10 523 640	17 433 683	32 094 545
Foncomun	7 036 389	5 379 029	9 182 527	14 045 685	19 807 349
Impuestos municipales	318 391	220 255	454 115	326 708	404 565

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Prioridades de inversión en los gobiernos locales: ¿a qué funciones destinan los gobiernos locales los recursos provenientes de la actividad minera?

Si miramos la distribución de los recursos de la renta extractiva, contenidos en el rubro 18, vemos que las funciones transporte; educación; planeamiento, gestión y reserva de contingencia; y saneamiento son las que recibieron mayores montos por este concepto durante el periodo de estudio, concentrando el 69% del presupuesto total correspondiente al rubro 18 (cuadro 8).



Foto: Midagri.

Cuadro 8

Gobiernos locales del departamento de Cajamarca. Funciones priorizadas en el rubro 18 de la fuente recursos determinados, 2017-2021 (en soles)

Sector	2017	2018	2019	2020	2021
Transporte	141 520 054	114 523 640	46 245 653	69 169 152	128 554 452
Educación	87 125 119	95 676 751	26 908 084	26 324 462	44 087 503
Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	74 574 449	54 451 087	40 289 679	60 045 902	87 697 534
Saneamiento	73 043 005	95 840 411	36 481 029	45 845 287	63 863 370
Agropecuario	40 121 532	25 397 848	10 523 640	17 433 683	32 094 545
Cultura y deporte	20 522 650	25 093 207	14 396 655	13 095 211	31 659 082
Ambiente	20 347 226	14 037 185	8 527 865	12 287 148	16 819 973
Comercio	18 310 965	6 701 627	1 310 171	3 795 587	10 230 976
Deuda pública	17 158 645	3 077 393	0	5 844 576	2 348 918
Energía	12 341 257	9 575 558	4 272 831	1 997 900	4 639 996
Salud	11 790 569	19 000 767	12 250 983	8 063 425	17 297 437
Orden público y seguridad	11 172 131	16 594 672	10 622 224	17 674 409	14 396 384
Protección social	10 590 783	6 114 374	1 798 021	3 504 158	6 208 222
Vivienda y desarrollo humano	9 185 598	14 234 174	14 161 710	12 281 022	17 795 813
Turismo	1 503 203	1 248 530	407 044	2 317 813	344 065
Industria	400 358				
Comunicaciones	188 529	118 495	387 024	4 000	35 055
Pesca	3 934	0	0	295 000	106 370
Trabajo	2 100	0	0	611 598	36 757
Previsión social	1 650	0	541 891	5 486	0

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.



Foto: Midagri.

4

La gestión del gasto en la región Cajamarca



4.1 La renta extractiva en la ejecución del gasto en la función agropecuaria

Durante el período 2017-2021, el Gobierno Regional y los municipios del departamento de Cajamarca ejecutaron un total de S/ 319 057 895 en actividades y proyectos vinculados a la función agropecuaria. Como muestra el cuadro 9, el porcentaje de ejecución de los fondos muestra un promedio de 60% para el Gobierno Regional y de 61% para los gobiernos locales. El porcentaje de avance

de ejecución del presupuesto es fluctuante en el caso del Gobierno Regional. En 2017, alcanzó solo 35% de avance de ejecución del gasto, mientras que en 2021 se ubicó en 84%. En cambio, la ejecución es más pareja en el caso de los gobiernos locales, que superan todos los años el 50%. Pese a ello, es necesario destacar que el avance de la ejecución está lejos de niveles óptimos.

Cuadro 9

Gobierno Regional de Cajamarca y gobiernos locales del departamento. Participación del rubro 18 en la ejecución presupuestal de la función agropecuaria, 2017-2021 (en soles)

Gobierno	Detalle	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2017-2021
Gobierno regional	PIM sector agropecuario	69 988 674	68 995 563	46 157 508	36 895 084	64 067 577	
	Ejecución total (devengado)	24 474 891	34 387 535	29 406 356	25 025 439	53 677 315	
	Ejecución	35%	50%	64%	68%	84%	60%
Gobiernos locales	PIM sector agropecuario	57 886 417	35 611 823	32 953 364	47 691 922	77 339 732	
	Ejecución total (devengado)	38 698 925	25 671 595	18 092 383	24 518 477	45 104 981	
	Ejecución	67%	72%	55%	51%	58%	61%

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Vemos en el cuadro 10 que, para el caso específico de la función agropecuaria, el avance de ejecución de los recursos del rubro 18 es menor en el Gobierno Regional, cuyos porcentajes de avance anual no superaron el 50%, excepto en 2021, donde se logra ejecutar el 78% del total programado. Asimismo, el Gobierno Regional presenta variaciones más

drásticas en la evolución de los niveles de ejecución, como la que se registra en el año 2020, donde solo se alcanzó un 2% de avance. Los gobiernos locales, por el contrario, cuentan con mayores niveles de ejecución anual y, aunque en 2020 se registra el monto más bajo de todo el período, las variaciones no son muy pronunciadas.

Cuadro 10**Gobierno Regional de Cajamarca y gobiernos locales del departamento. Avance de ejecución del rubro 18, correspondiente a la función agropecuaria, 2017-2021**

Año	Gobierno Regional			Gobiernos locales		
	PIM total (soles)	Ejecución 18 (soles)	Ejecución (%)	PIM total (soles)	Ejecución (soles)	Ejecución (%)
2017	12 490 275	6 191 857	50	40 121 532	25 440 397	63
2018	16 009 028	7 912 977	49	25 397 848	19 669 745	77
2019	0	0	0	10 523 640	7 997 761	76
2020	7 180 133	175 119	2	17 433 683	5 947 721	34
2021	24 554 300	19 152 023	78	32 094 545	16 784 925	52

Fuente: MEF, Portal de transparencia, elaboración propia.

4.1.1 La gestión del gasto en el Gobierno Regional de Cajamarca

El gráfico 5 muestra que, del total de recursos comprendidos en el rubro 18 ejecutados en la función agropecuaria a través del Gobierno Regional, el 62% se destinó a proyectos y actividades relacionados al programa presupuestal 0042, referido al “aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario”, por lo que se llegó a un total ejecutado de S/ 20 838 128 durante el período de estudio. La mayor parte de estos proyectos se refieren a iniciativas de tecnificación de riego, así como a mejoramiento e instalación del servicio de agua para sistemas de riego en canales, caseríos y centros poblados, entre otros, lo cual responde a los lineamientos y programas de política regional relacionados a la gestión de los recursos hídricos con fines productivos. En segundo lugar, se encuentran las “asignaciones presupuestarias que no resultan en productos”,³ con 36% respecto al total ejecutado. En esta categoría se encuentran los proyectos y actividades de competitividad productiva y articulación comercial, dirigidos a productores, asociaciones, familias y emprendedores agropecuarios.

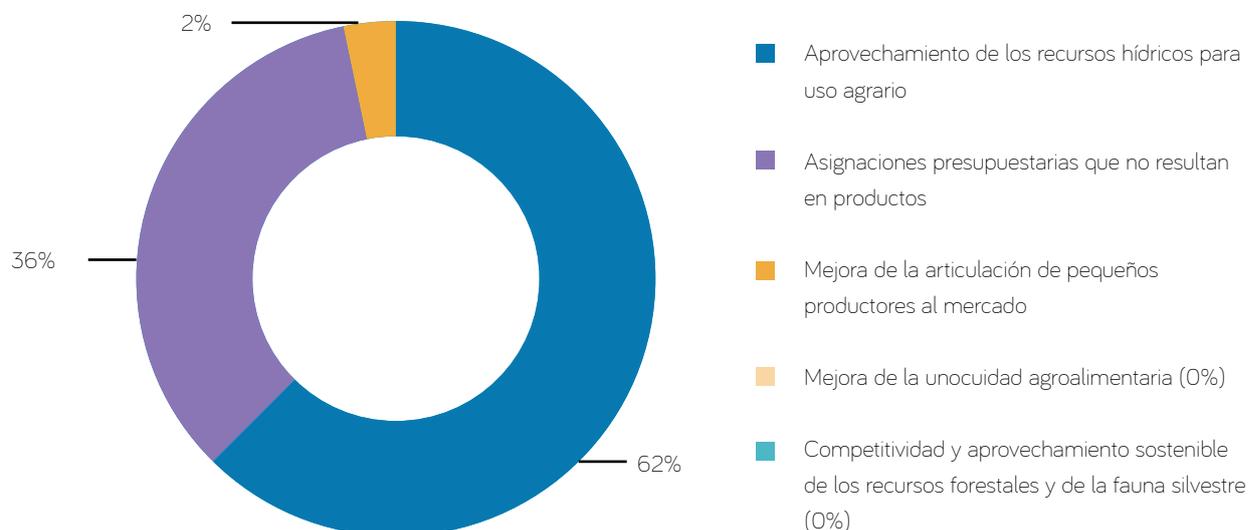


Foto: Midagri.

3 Según el MEF, esta categoría comprende las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad que no resultan en la entrega de un producto a una población determinada. En el marco de la progresividad de la implementación de los programas presupuestales (PP), esta categoría también podrá incluir proyectos, de acuerdo a su registro en el Sistema Nacional de Presupuesto Público, e intervenciones sobre la población que aún no haya sido identificada como parte de un PP.

Gráfico 5

Gobierno Regional de Cajamarca. Aporte de los recursos determinados en la ejecución presupuestal del sector agropecuario, según categoría presupuestal (en porcentajes)



Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Durante el período 2017-2021, el Gobierno Regional de Cajamarca programó un total de 62 proyectos de inversión con el aporte de la renta extractiva. En el cuadro 11, se observa también una variación en la cantidad de proyectos asignados, pasando de un total de 41 entre los años 2017 y 2018 a 21 entre los años 2020 y 2021, considerando que en 2019 no hubo ningún proyecto. Asimismo, las categorías presupuestales se redujeron a solo dos durante los años 2019-2021: (i) aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario (programa presupuestal 0042); y (ii) asignaciones presupuestales que no resultan en productos. Ambas categorías concentraron la mayor cantidad de proyectos durante el período de estudio, con un total de 38 y 20 proyectos, respectivamente, es decir, el 98% del total.

Cuadro 11

Gobierno Regional de Cajamarca. Cantidad de proyectos y actividades programados con recursos de la renta extractiva en el sector agropecuario, según categoría presupuestal, 2017-2021

Categorías presupuestales	2017	2018	2019	2020	2021
Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario (Programa presupuestal 0042)	13	14	0	1	10
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	8	2	0	3	7
Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	1	1	0	0	0
Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre	0	1	0	0	0
Mejora de la inocuidad agroalimentaria	0	1	0	0	0
Total	22	19	0	4	17

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

El cuadro 12 muestra los proyectos con mayores montos asignados con renta extractiva durante el período de estudio, así como su avance de ejecución y el porcentaje que representa respecto al PIM total ejecutado cada año. De acuerdo a esta información, se registran proyectos que han centralizado grandes porciones de los presupuestos de la función, al concentrar montos superiores a 5 millones de soles. En 2017, de los 13 proyectos programados en la categoría “Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario” (programa presupuestal 0042), solo uno concentró el 42% del presupuesto total. En 2018, el único proyecto de fortalecimiento de capacidades para la competitividad productiva de ganado bovino ascendía a S/ 8 962 280, y tuvo un porcentaje de avance menor al 40%. El año 2020 es el que registró la menor cantidad de proyectos programados con aporte de la renta extractiva, con un total de cuatro, de los cuales, solo uno concentra el 95% del total del presupuesto asignado y el 77% del total ejecutado.

Cuadro 12

Gobierno Regional de Cajamarca. Participación de la renta extractiva en la ejecución del sector agropecuario: proyectos y actividades con mayores montos asignados, 2017-2021

Año	Proyecto	Categoría presupuestal	PIM (soles)	Devengado (soles)	Total ejecutado anual (porcentajes)	Avance (porcentajes)
2017	Mejoramiento e instalación de riego tecnificado en el centro poblado (CP) Cumbico (distrito Magdalena, provincia Cajamarca)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	5 247 333	3 222 672	52	61.4
	Mejoramiento de la competitividad de los productores de ganado bovino lechero en la región	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	2 284 597	512 830	8	22.4
	Mejoramiento y ampliación del servicio de agua del sistema de riego en las microcuencas Chocoguera y Araqueda (distrito Cachachi, provincia de Cajabamba)	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	1 955 000	292 919	5	15.0
2018	Mejoramiento de la competitividad de los productores de ganado bovino lechero en la región	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	8 962 280	3 516 400	44	39.2
	Mejoramiento e instalación de riego tecnificado en el CP Cumbico (distrito Magdalena, provincia Cajamarca)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 846 618	1 335 983	17	72.3
	Mejoramiento del servicio de agua para riego de los canales Lánchez Arteza, Arteza Canchán, Anchipán Arteza Mascota, en el CP Lamaspampa (distrito El Prado, provincia San Miguel)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 156 249	959 000	12	82.9

Año	Proyecto	Categoría presupuestal	PIM (soles)	Devengado (soles)	Total ejecutado anual (porcentajes)	Avance (porcentajes)
2018	Mejoramiento e instalación del servicio de agua del sistema de riego del caserío de Santa Catalina (distrito de Cupisnique, provincia de Contumazá)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 059 878	779 739	10	73.6
2020	Mejoramiento y ampliación del servicio de agua para riego en las localidades de Marcopata y Nuevo Triunfo Chalamarca (distrito de Chalamarca, provincia de Chota)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	6 853 278	134 951	77	2.0
	Mejoramiento y ampliación del servicio de agua para riego en las localidades de Marcopata y Nuevo Triunfo Chalamarca (distrito de Chalamarca, provincia de Chota)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	6 004 179	3 409 141	18	56.8
	Mejoramiento e instalación del servicio de agua del sistema de riego La Manzana (distrito de Niepos, provincia de San Miguel)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	3 910 252	3 070 493	16	78.5
2021	Mejoramiento e instalación del servicio de agua del sistema de riego en los canales Molino Cunish-La Laguna y Molino Sangal Pampas de San Luis en la microcuenca Yaminchad Zona Baja (distrito San Luis, provincia de San Pablo)	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	3 360 230	3 100 712	16	92.3
	Sin producto	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	4 225 432	4 075 379	21	96.4
	Mejoramiento de la competitividad de los productores de ganado bovino lechero en la región	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	2 889 363	2 701 098	14	93.5

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Es importante mencionar que la renta extractiva también financió proyectos con menores montos. Durante el período de estudio, el 77% de estos registraron un PIM menor a un millón de soles.

El peso de la renta extractiva

El Gobierno Regional, en relación a los gobiernos locales, muestra un menor avance de ejecución de los recursos de la renta extractiva (cuadro 13). El año 2020 registra la ejecución más baja de todo el período, mientras que en 2021 se observa un incremento exponencial, de manera que llegó a ejecutarse un total de S/ 19 152 023. Pese a esto último, la participación de los recursos del canon minero en la ejecución del presupuesto agropecuario del Gobierno Regional se ubica por debajo de la participación de los recursos ordinarios (43%) y de los recursos por operaciones oficiales de crédito (33%).

Cuadro 13**Gobierno Regional de Cajamarca. Ejecución del presupuesto de la función agropecuaria según fuente de financiamiento, 2017-2021 (en soles)**

Fuentes de financiamiento	2017	2018	2019	2020	2021	Total (%)
Recursos por operaciones oficiales de crédito	1 151 298	17 465 739	16 251 583	2 888 771	16 850 285	33
Recursos determinados	6 191 857	7 912 977	0	175 119	19 152 023	20
Recursos ordinarios	12 570 609	8 347 513	12 481 920	21 432 999	16 655 715	43
Recursos directamente recaudados	4 561 126	661 305	672 853	528 550	1 019 293	4
Total	24 474 890	34 387 534	29 406 356	25 025 439	53 677 316	100

Fuente: MEF, Portal de transparencia, elaboración propia.

¿Cómo explicar la variación en los niveles de gasto del Gobierno Regional?

A partir de la información recogida en este estudio, se han identificado algunos elementos claves que pueden explicar las fluctuaciones en la ejecución presupuestal del Gobierno Regional:

a) Un primer factor es el institucional (interno). Con el cambio de gobierno, en 2019, se realiza una reorientación y reestructuración de la inversión en el sector. En una entrevista realizada a Alex Gonzales Anampa, en 2021⁴, este sostuvo que la gestión iniciada en 2019 se encontró con proyectos de grandes montos (como los macrorreservorios), pero cuyos expedientes contenían errores, lo que generó un estancamiento en la gestión de la inversión, la consiguiente paralización de las obras y el debilitamiento en el avance de ejecución. En ese sentido, varios proyectos agropecuarios ubicados en las provincias de Cajabamba, San Pablo y San Miguel no pudieron culminarse debido a este factor.

A esto se suma el papel del canon minero en la gestión del Gobierno Regional. Desde 2014, las transferencias por este concepto inician una caída sostenida, que registró en 2019 el monto más bajo transferido (24 millones) desde el año 2005. Con este panorama, los recursos

de la renta extractiva dejaron de ser la principal fuente de financiamiento para los proyectos de inversión del Gobierno Regional, lo que dio lugar a la participación de otras fuentes, como los recursos por operaciones oficiales de crédito, los recursos ordinarios o los recursos directamente recaudados, los cuales han registrado un aumento a través de este período.

Ante tales limitaciones, y también frente a la caída en las transferencias por canon minero, una de las salidas fue utilizar otras fuentes de financiamiento para reactivar el sector, sobre todo para “apalancar” actividades y proyectos post-Covid en el marco de los programas regionales, como Revolución Azul, Poncho Verde, Plan Amanecer y Plan Victoria. Según las declaraciones del exgerente regional, a partir de 2019, la reestructuración del sector agropecuario apuntó a la priorización de una inversión descentralizada, pasando de proyectos con altos montos a proyectos y actividades con menor

4 Entrevista realizada a Alex Gonzales Anampa, Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Cajamarca, el 2 de junio de 2022.

presupuesto, destinados principalmente a la gestión de agua productiva para las distintas provincias de la región. Con ello se esperó atender a la pequeña agricultura y responder a los lineamientos y programas de la Política General de Gobierno 2019-2022. Según Gonzales (2021), se utilizaron recursos propios del Gobierno Regional, así como recursos directamente recaudados, entre otros.

b) Un segundo factor determinante (externo) fue la pandemia por la Covid-19. Las restricciones debido a la emergencia sanitaria, como la inamovilidad social, el cierre de fronteras y los casos de contagio, entre otras, afectaron directamente tanto el ciclo de inversión como la ejecución de las obras y la oferta de bienes y servicios disponibles para las contrataciones de las entidades

públicas en los distintos niveles de gobierno (Shack, 2021).

c) Finalmente, según las declaraciones del exgerente regional, un tercer elemento (también externo) fue el cambio climático. A partir de 2019, se presenta un ciclo de lluvias prolongadas e insólitas en la región (Gonzales, 2021). Esta variabilidad climática, que trae consigo inundaciones, deslizamientos y pérdida de la infraestructura rural, entre otros cambios, generó también la paralización de obras con suspensiones de tiempo prolongadas. Al respecto, una de las medidas por parte del Gobierno Regional fue la gestión antes las instancias respectivas para la declaración de estado de emergencia en diversos distritos de la región.

4.1.2 La gestión del gasto en los gobiernos locales

A nivel de gobiernos locales, la ejecución del gasto de los recursos de la renta extractiva en el sector agropecuario se ha destinado, principalmente, a las siguientes cuatro categorías presupuestales. Ver al respecto el gráfico 6.

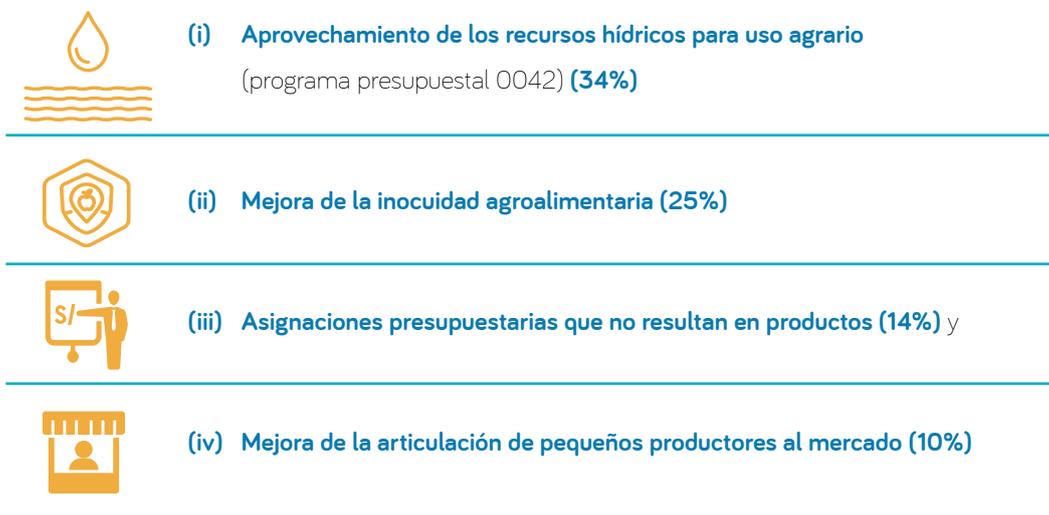
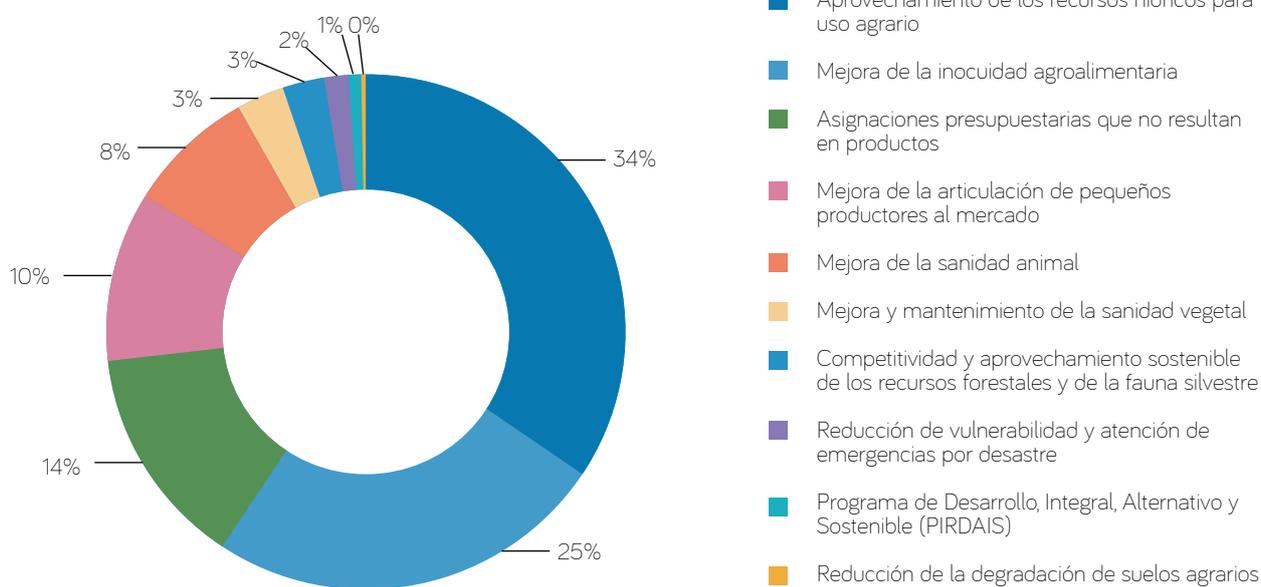


Gráfico 6

Gobiernos locales del departamento de Cajamarca. Aporte del rubro 18 en la ejecución presupuestal del sector agrario, según categoría presupuestal (porcentajes)



Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

En el cuadro 14, se observa que la renta extractiva ha financiado un total de 526 proyectos de inversión en el sector agropecuario: el 58% son proyectos de gestión de agua para el uso agrario, el 13% corresponde a asignaciones presupuestales que no resultan en productos, y el 8% constituyen proyectos de articulación entre los productores y el mercado. Según esta información, no se presentan variaciones significativas en el número de proyectos

programados por año. Sin embargo, en 2019 se registra una disminución de los proyectos de aprovechamiento de los recursos hídricos, situación que mejora en 2021, con un total de 76 proyectos programados, la mayor cantidad registrada durante todo el período. En esa misma línea, los proyectos relacionados a la articulación de pequeños productores con el mercado aumentaron en los años 2020 y 2021.



Foto: Midagri.

Cuadro 14

Gobiernos locales del departamento de Cajamarca. Cantidad de proyectos programados con recursos de la renta extractiva en el sector agropecuario, según categoría presupuestal, 2017-2021

Categoría presupuestal	2017	2018	2019	2020	2021
Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	60	63	48	58	76
Mejora de la inocuidad agroalimentaria	5	3	2	5	4
Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	11	20	11	12	17
Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	5	3	5	12	15
Mejora de la sanidad animal	6	7	6	5	7
Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	2	5	5	4	5
Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre	3	2	2	1	2
Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastre	4	4	3	3	1
PIRDAIS	3	2	1	0	0
Reducción de la degradación de suelos agrarios	2	2	1	2	1
Total	101	111	84	102	128

Fuente: MEF, Portal de transparencia, elaboración propia.

El cuadro 15 muestra que el gasto se ha concentrado, mayormente, en proyectos de infraestructura de riego para la pequeña agricultura, tales como creación de reservorios y microrreservorios; mejoramiento, ampliación y construcción de canales de riego; instalación de sistemas de regadío; y mejoramiento del servicio de agua para riego; entre otros,

dirigidos a caseríos, comunidades y centros poblados. Por otro lado, ha habido también una importante cartera de proyectos para la mejora de las capacidades técnicas productivas de la ganadería lechera, la cual alcanzó un total consolidado de S/ 4 345 811 durante todo el período, así como un avance de ejecución total de 72%.



Foto: Midagri.

Cuadro 15

Gobiernos locales del departamento de Cajamarca. Participación de la renta extractiva en la ejecución del sector agropecuario según proyectos y actividades con mayores montos asignados, 2017-2021

Año	Proyecto	Gobierno local	Categoría presupuestal	PIM (S/)	Devengado (S/)	Total anual ejecutado (%)	Avance (%)
2017	▶ Creación del Mercado Zonal Sur (distrito y provincia de Cajamarca)	Municipalidad Provincial de Cajamarca	Mejora de la inocuidad agroalimentaria	14 349 370	12 028 468	47	83.8
	▶ Mejoramiento del canal de riego Los Berros caserío La Quispa, CP Rosario de Polloc (distrito de Encañada, provincia de Cajamarca)	Municipalidad Distrital de La Encañada	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 712 471	0	0	0
	▶ Mejoramiento del canal de riego Quilish, Cinse, Las Vizcachas, Tual, Pacopampa, CP Tual (provincia de Cajamarca)	Municipalidad Provincial de Cajamarca	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 275 216	217 195	1	9.5
	▶ Mejoramiento del servicio de agua en el canal de riego Ojo de Agua, caserío de Muya (distrito y provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	1 339 471	1 281 593	5	95.7
	▶ Productor pecuario con menor presencia de enfermedades en sus animales por el control sanitario	Varios	Mejora de la sanidad animal	2 160 065	1 354 809	5	62.7
	▶ Productores agrícolas con menor presencia de plagas priorizadas	Varios	Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	1 732 586	1 070 546	4	61.8
2018	▶ Mejoramiento del canal de riego Los Berros caserío La Quispa, CP Rosario de Polloc (distrito de Encañada, provincia de Cajamarca)	Municipalidad Distrital de La Encañada	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 712 471	2 669 839	14	98.4
	▶ Mejoramiento del canal Ojo de Agua Sangal tramo Pujupe Alto (distrito y provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 423 084	0	0	0
	▶ Creación del Mercado Zonal Sur (distrito y provincia de Cajamarca)	Municipalidad Provincial de Cajamarca	Mejora de la inocuidad agroalimentaria	5 259 762	5 065 279	26	96.3
	▶ Mejoramiento del canal de riego Quilish, Cinse Las Vizcachas, Tual, Pacopampa, CP Tual (provincia de Cajamarca)	Municipalidad Provincial de Cajamarca	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	2 004 044	2 004 043	10	100.0
	▶ Productores agrícolas con menor presencia de plagas priorizadas	Varios	Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	1 174 245	651 023	3	55.4

Año	Proyecto	Gobierno local	Categoría presupuestal	PIM (S/)	Devengado (S/)	Total anual ejecutado (%)	Avance (%)
2019	▶ Mejoramiento del canal Ojo de Agua Sangal tramo Pujupe Alto (distrito y provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 423 084	1 414 230	18	99,4
	▶ Instalación del sistema de riego tecnificado y mejoramiento del canal en el caserío Condac CP La Hualanga (distrito de Bambamarca provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 312 173	1 209 446	15	92,2
	▶ Mejoramiento de las capacidades técnicas productivas para el incremento de la productividad de la ganadería lechera del distrito de Hualgayoc (provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	2 000 000	1 543 191	19	77,2
2020	▶ Creación del sistema de riego por aspersión en el caserío Chugurcillo (distrito y provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	4 605 692	1 155 792	19	25,1
	▶ Mejoramiento del servicio de agua de riego sector Chanchiloma, Bellavista, CP Llaucán (distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 101 393	0	0	0
	▶ Mejoramiento y ampliación de los servicios del camal municipal (distrito y provincia de Cajabamba)	Municipalidad Provincial de Cajabamba	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	1 414 680	24 000	0	1,7
	▶ Mejoramiento de las capacidades técnicas productivas para el incremento de la productividad de la ganadería lechera en el distrito de Hualgayoc (provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	1 041 881	799 674	13	76,8
	▶ Mejoramiento de los servicios de extensión agrícola y asistencia técnica a los pequeños productores agropecuarios de los CP (distrito y provincia de Cutervo)	Municipalidad Provincial de Cutervo	Reducción de la degradación de los suelos agrarios	1 000 000	55 560	1	5,6
2021	▶ Creación del sistema de riego por aspersión en el caserío Chugurcillo (distrito y provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	4 150 725	4 106 518	24	98,9
	▶ Mejoramiento del servicio de agua de riego en el sector Chanchiloma, Bellavista, CP Llaucán (distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	2 315 652	2 054 913	12	88,7

Año	Proyecto	Gobierno local	Categoría presupuestal	PIM (S/)	Devengado (S/)	Total anual ejecutado (%)	Avance (%)
2021	► Creación de la infraestructura para cosecha de agua pluvial para riego en las comunidades de Gallorco, Corralpampa Alto Chaquil y Lloctarapampa (distrito de Encañada, provincia de Cajamarca)	Municipalidad Distrital de La Encañada	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 390 755	46 280	0	3.3
	► Creación de reservorios y microrreservorios de agua para riego en caseríos (distrito de Bambamarca, provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca	Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1 335 351	35 200	0	2.6
	► Creación de servicios del centro de beneficio de ganado de la Municipalidad Provincial de Cajamarca en el distrito de Llacanora	Municipalidad Provincial de Cajamarca	Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	10 950 689	2 853 593	17	26.1
	► Mejoramiento de las capacidades técnicas productivas para el incremento de la productividad de la ganadería lechera (distrito y provincia de Hualgayoc)	Municipalidad Distrital de Hualgayoc	Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	1 303 930	783 791	5	60.1

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

Gobiernos locales: el gasto según fuente de financiamiento

Si observamos las variaciones anuales de los montos ejecutados a nivel de gobiernos locales, según fuente de financiamiento, vemos que su evolución es muy volátil. Si bien los recursos provenientes de la renta extractiva concentran la mayor participación en la ejecución del presupuesto agropecuario, también se registraron, en los años 2019 y 2020, importantes reducciones, de 69% y 77%, respectivamente, en comparación al año 2017. Este período, al igual que en el caso del Gobierno Regional, coincide con dos hitos: (i) la llegada de nuevas autoridades municipales, quienes asumen los compromisos y pasivos de las gestiones anteriores, y a su vez la reestructuración de las prioridades en la inversión pública local; y (ii) el inicio de la pandemia por la Covid-19, la cual trajo consigo una paralización de actividades en todo el territorio nacional.

Por otro lado, como se ha visto en la sección anterior, durante 2018 y 2019 las transferencias por canon minero a los gobiernos locales disminuyeron en 41% y 45%, respectivamente, en relación a 2017. Al respecto, el cuadro 16 muestra la importancia que han cobrado otras fuentes de financiamiento en la ejecución del gasto agropecuario. El Foncomun, por ejemplo, tuvo un incremento en los años 2020 y 2021 de 102% y 243%, respectivamente, en relación a 2017, convirtiéndose en la segunda fuente de financiamiento más importante después de los recursos por canon minero, ambos dentro de la misma fuente de financiamiento: recursos determinados. Otras fuentes que han aumentado su participación en la ejecución del presupuesto son los recursos por operaciones oficiales de crédito (13%) y los recursos ordinarios (10%).

Cuadro 16 Gobiernos locales del departamento de Cajamarca. Participación de la renta extractiva en la ejecución del PIM agropecuario según fuente de financiamiento, 2017-2021

Fuente de financiamiento	Tipo (soles)	2017	2018	2019	2020	2021	Total (%)
Recursos determinados	Canon, sobre-canon, regalías, renta de aduanas y participaciones	25 440 397	19 669 745	7 997 761	5 947 721	16 784 925	50
	Foncomun	4 067 674	4 334 501	4 876 848	8 203 016	13 969 029	23
	Impuestos municipales	292 574	190 160	387 930	289 414	316 843	1
Otras fuentes de financiamiento	Recursos por operaciones oficiales de crédito	5 864 802		19 881	1 817 247	12 061 228	13
	Recursos ordinarios	2 469 061	241 580	3 583 997	7 730 904	602 908	10
	Recursos directamente recaudados	531 484	576 653	1 200 823	434 981	1 177 901	3
	Donaciones y transferencias	32 932	142 617	25 143	95 193	138 841	0
Total		38 698 924	25 155 256	18 092 383	24 518 476	45 051 675	100

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

El gasto en los principales distritos productores

Si observamos el avance de ejecución de aquellas municipalidades que han concentrado los mayores montos por concepto de canon minero en la función agropecuaria, vemos que hay variaciones anuales que presentan altibajos, los cuales se deberían a factores como el cambio de gestión, la reducción de las transferencias por canon y regalías mineras en los años 2018 y 2019, y el impacto de la Covid-19. Para este análisis, se han seleccionado siete gobiernos locales, pertenecientes a zonas donde se realiza actividad minera.

Según el cuadro 17, la Municipalidad Provincial de Cajamarca es la comuna que ha concentrado los mayores montos por concepto de canon minero dentro de la función agropecuaria, así como la que más ha gastado, ejecutando un total consolidado de S/ 24 991 459 durante el período 2017-2021. Un dato importante es que, en 2019, los recursos del canon destinados al presupuesto agropecuario disminuyeron en 98% respecto a 2018: 100 mil soles frente a 7 millones de soles el año anterior.



Foto: Midagri.

Cuadro 17 Gobiernos locales del departamento de Cajamarca. PIM y avance de ejecución del rubro 18 en la función agropecuaria, 2017-2021

Municipalidad	2017			2018			2019			2020			2021		
	PIM (S/)	Devengado (S/)	Avance (%)	PIM (S/)	Devengado (S/)	Avance (%)	PIM (S/)	Devengado (S/)	Avance (%)	PIM (S/)	Devengado (S/)	Avance (%)	PIM (S/)	Devengado (S/)	Avance (%)
Municipalidad Provincial de Cajamarca	18 625 918	13 982 019	75	7 902 667	7 563 126	96	104 281	83 477	80	741 196	264 011	36	7 341 774	3 098 826	42
Municipalidad Distrital de La Encañada	4 348 631	1 271 776	29	3 240 826	3 112 997	96	76 777	8 920	12	517 357	42 657	8	2 807 497	131 566	5
Municipalidad Distrital de Hualgayoc	2 373 764	1 403 136	59	1 531 106	108 021	7	3 451 284	2 979 221	86	6 149 824	2 022 517	33	6 084 418	5 397 192	89
Municipalidad Distrital de Los Baños del Inca	2 125 753	473 492	22	1 337 723	1 117 602	84	397 874	290 916	73	117 538	46 754	40	637 113	90 815	14
Municipalidad Provincial de Hualgayoc, Bambamarca	1 406 534	959 427	68	2 388 208	2 186 905	92	1 918 607	1 585 766	83	2 314 885	869 774	38	5 948 875	3 006 969	51
Municipalidad Provincial de Cajabamba	78 321	49 896	64	44 026	31 742	72	681 583	631 551	93	1 431 680	25 000	2	144 650	121 760	84
Municipalidad Provincial de Cutervo	936 512	645 928	69	208 333	201 346	97	420 000	406 893	97	1 000 000	55 560	6	1 883 591	570 416	30

Fuente: MEF, Portal de transparencia; elaboración propia.

La Municipalidad Distrital de Los Baños del Inca es otra comuna que se ha visto afectada por las reducciones del canon minero en la inversión pública agropecuaria, pasando de S/ 2 125 753 en 2017 a S/ 117 538 en 2020, una reducción de 94%. De la misma manera, su capacidad de gasto presenta variaciones negativas: en 2020 alcanzó un 40% de ejecución, y en 2021 cerró solo con un 14% ejecutado.

Por el contrario, la Municipalidad Distrital de Hualgayoc presenta un aumento progresivo de estos recursos a partir del año 2019, llegando a 2021 con un PIM de S/ 6 084 418 y un avance de ejecución de 89%. Es la segunda comuna, después de Cajamarca, con mayor presupuesto y ejecución en la función agropecuaria financiada con canon minero. Según el estudio *Minería y transparencia en la región Cajamarca* (Cienfuegos & Santillán, 2021), Hualgayoc es la provincia con mayor transferencia por canon minero durante el período 2017-2020, alcanzando un total de S/ 140 987 427. Esto se debe principalmente a las operaciones que ha tenido la empresa minera Gold Fields La Cima S. A. en esta provincia. Durante el año 2020, dicha empresa tuvo una participación de 25% en el valor de producción minera (VPM) regional, después de Minera Yanacocha (43%).

La capacidad de gasto de los gobiernos locales durante este período varía. La Encañada presenta una caída continua en sus devengados a partir de 2019, con 12% de avance en este año, y cierra 2021 apenas con 5% de monto ejecutado. Las municipalidades que han logrado mayor ejecución de los recursos del canon en el sector agropecuario son las municipalidades provinciales de Cajamarca y Hualgayoc-Bambamarca, y la municipalidad distrital de Hualgayoc. El año 2020, marcado por el inicio de la pandemia, se registró una caída general en los niveles de ejecución del canon minero por parte de estos gobiernos locales. La Encañada, Cajabamba y Cutervo no alcanzaron ni 10% de avance. Luego, ya en 2021, se observa una recuperación tanto en los presupuestos institucionales –debida al alza de los precios de los minerales y de las utilidades de las empresas que operan–, como en la ejecución presupuestal.

Pese a estas fluctuaciones, el canon minero ha constituido el principal aporte al presupuesto de inversión de la función agropecuaria en los gobiernos locales del departamento, y ha sido clave, principalmente, para aquellas municipalidades ubicadas en los territorios donde hay actividad extractiva.

5

Conclusiones

Cómo y en qué se emplean los recursos generados por la minería en Cajamarca

- ▶ Durante el período de estudio, se ejecutó un total de S/ 319 057 895, correspondiente al presupuesto asignado a la función agropecuaria. De este monto, S/ 109 272 527 corresponden a los recursos provenientes del rubro 18 (34%).
- ▶ Tomando en consideración la suma de los PIM anuales, es posible afirmar que el Gobierno Regional y los gobiernos locales del departamento han destinado el 8% y 6%, respectivamente, del total de los recursos provenientes de la renta extractiva al financiamiento del presupuesto público de la función agropecuaria.
- ▶ Si bien la función agropecuaria se encuentra como uno de los sectores priorizados tanto a nivel del Gobierno Regional como de los gobiernos locales durante el período 2017-2021, los datos muestran una alta volatilidad en la evolución anual de los presupuestos asignados a esta función, así como variaciones en los avances de ejecución.
- ▶ El aporte de los recursos provenientes de las actividades mineras al financiamiento del presupuesto de inversión de la función agropecuaria es mayor en los gobiernos locales que en el Gobierno Regional: 50% frente a 21%, respectivamente. Esto se debe, en gran parte, a la distribución actual del canon, la cual permite que las municipalidades participen del 75% del total de canon minero transferido a un departamento.
- ▶ En ambos niveles de gobierno, la ejecución presupuestal se destina a proyectos y actividades relacionados al programa presupuestal 0042 ("Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario"): 62% en el Gobierno Regional y 34% a nivel de los gobiernos locales.

A nivel del Gobierno Regional

- ▶ El Gobierno Regional ha dejado de depender, en gran medida, de los recursos de la renta minera para el financiamiento del presupuesto de inversión, lo que ha impactado directamente en sectores estratégicos, como el agropecuario. La caída más drástica se registra en 2019, cuando la función agropecuaria no recibió ningún aporte de estos recursos, por lo cual figura un monto de S/ 0 en el PIM, pese a que en un inicio se había programado 6 millones de soles (PIA).
- ▶ Es necesario tener en cuenta algunos hitos que se desarrollaron durante esta etapa: (i) un proceso electoral (2018), y con ello el cambio de gestión en los gobiernos regionales y locales. Si bien esto implicó la reestructuración en las prioridades de

inversión por parte de las nuevas autoridades, también significó asumir los pasivos y compromisos que dejaron las gestiones anteriores, muchos de ellos relacionados al pago de deudas, obras inconclusas, expedientes y estudios observados, entre otros; (ii) el inicio de la pandemia por la Covid-19, que trajo consigo la paralización de actividades en todo el territorio nacional, entre ellas, la ejecución de las obras públicas; y (iii) una disminución significativa, durante 2018 y 2019, en las transferencias por concepto de canon minero al Gobierno Regional.

- ▶ Una de las consecuencias de la reducción de la renta extractiva es la disminución del número de proyectos y actividades programados: de un total de 41 entre 2017 y 2018 a solo 21 durante 2020-2021. Por otro lado, mientras fuentes como el canon minero disminuyen su participación en el presupuesto agropecuario, el peso de esta función recae en otras fuentes de financiamiento, como recursos por operaciones oficiales de crédito y recursos ordinarios, las cuales han permitido al Gobierno Regional de Cajamarca desarrollar, por ejemplo, los programas Revolución Azul, Poncho Verde, Plan Amanecer y Plan Victoria.
- ▶ Es importante tener en cuenta la llegada y el peso de otras fuentes de financiamiento, tanto en su contribución al presupuesto institucional como a la ejecución presupuestal. Después de los recursos provenientes de la renta extractiva, el Foncomun es la segunda fuente de financiamiento más importante para la función agropecuaria en los gobiernos locales: en los años 2020 y 2021 su capacidad de gasto se incrementó en 102% y 243%, respectivamente, en relación a 2017. En contraste, en el Gobierno Regional, la participación del rubro 18 en el avance de ejecución del PIM agropecuario durante el período de estudio se ubica por debajo de la participación de los recursos ordinarios (43%) y de los recursos por operaciones oficiales de crédito (33%).

A nivel de los gobiernos locales

- ▶ A diferencia del Gobierno Regional, los recursos de la renta extractiva constituyen la principal fuente de financiamiento en los gobiernos locales del departamento, y por lo tanto hay una mayor dependencia hacia estos. Durante el 2017-2021, la renta extractiva representó el 50% del presupuesto total agropecuario a nivel de gobiernos locales y el 22% del presupuesto total en todo el departamento. Sin embargo, también se registraron disminuciones en sus montos durante los años 2018 y 2019, lo que guarda relación con la caída de las transferencias a través del rubro 18 en el mismo período.
- ▶ El año 2021, la función agropecuaria presentó una recuperación en los presupuestos financiados con canon minero, tanto para el Gobierno Regional como para los gobiernos locales. Una posible explicación de esto se encuentra en el alza de los precios de los minerales en el mercado internacional, suscitada durante la pandemia, y al inicio de la reactivación económica en nuestro país⁵. El aumento en las cotizaciones del oro, la plata y el cobre trae consigo mayores ingresos para las regiones que producen estos metales, como Cajamarca, y con ello la generación de mayor impuesto a la renta, lo que se traduce, posteriormente, en un aumento de las transferencias por canon y regalías mineras a los gobiernos locales y regionales. Los datos presentados en este estudio indican un incremento de 27% en las transferencias por canon minero para ambos niveles de gobierno en Cajamarca durante el año 2021.

5 De acuerdo a los registros del Ministerio de Energía y Minas, diciembre de 2020 cerró con variaciones históricas para los precios del oro, la plata y el cobre, con aumentos en sus cotizaciones de 25.6%, 40.4% y 28.2%, respectivamente, en comparación con el mismo mes del año anterior (Cienfuegos & Santillán, 2021).

6

Recomendaciones

- ▶ Si bien la mayor parte de los proyectos de inversión, tanto en el Gobierno Regional como en gobiernos locales, se destinan a la infraestructura de riego, es importante dar un mayor impulso a aquellas iniciativas que fomenten la productividad, diversificación y competitividad del sector agropecuario, a fin de contribuir al desarrollo de productos de calidad y a su ingreso a los mercados internos y externos, así como a la mejora de la rentabilidad económica de las familias productoras.
- ▶ Es importante recuperar y mejorar la ejecución presupuestal del sector en los dos niveles de gobierno (regional y local), la cual ha presentado marcadas reducciones en 2020 a raíz de las restricciones y medidas por la emergencia sanitaria. Junto a ello, se recomienda que las instituciones implementen un sistema de seguimiento y evaluación continuo, a fin de garantizar que esta ejecución sea eficiente y apunte al logro de los objetivos en beneficio de la población y de las familias rurales. Esto debe hacerse de acuerdo a las políticas y lineamientos sectoriales a nivel nacional y territorial.
- ▶ Los datos muestran que nos encontramos frente a un alza histórica en los precios de los minerales, sobre todo en el precio del cobre, lo que implica mayores utilidades por parte de las empresas mineras que operan en la región, y con ello mayores transferencias por concepto de canon y regalías mineras al departamento. Este escenario puede contribuir no solo a aumentar el presupuesto y el gasto público agropecuario, sino a concertar con los diversos actores involucrados (autoridades, asociaciones, organizaciones y empresa privada, entre otros) proyectos de impacto que contribuyan a un mayor desarrollo y competitividad del sector en la región, proyectos que atiendan los desafíos sociales que hoy atraviesan los entornos, comunidades y familias rurales. Se debe considerar que, según el PNUD, Cajamarca presenta un alto número de hogares agropecuarios en situación de vulnerabilidad.
- ▶ Al estar próximos a un nuevo proceso electoral regional y municipal, es necesario que las autoridades y las instituciones involucradas generen un proceso de incidencia que permita a las gestiones entrantes (regionales y locales) asumir compromisos y dar continuidad a las políticas y lineamientos territoriales a favor del desarrollo agropecuario. Esto debe hacerse teniendo en cuenta el escenario global y local sobre la provisión de alimentos, las demandas del mercado externo e interno, así como la contribución del sector a los principales desafíos sociales y ambientales del país: la reducción de la pobreza y pobreza extrema, el cierre de brechas y la inclusión social, la seguridad alimentaria, la conservación de la agrobiodiversidad, y el uso del agua, entre otros.
- ▶ Se debe proveer a las familias rurales, productores, asociaciones y a todos los actores involucrados en el ciclo productivo, de información y datos útiles para generar conocimiento y mejorar la toma de decisiones en el sector, como presupuestos, transferencias, buenas prácticas locales y regionales, y tendencias económicas, entre otros datos necesarios de conocer. La presentación de esta información debe apuntar a ser oportuna, actualizada, clara, amigable y accesible.
- ▶ A raíz de las experiencias de programas como Revolución Azul y Poncho Verde, el Gobierno Regional de Cajamarca y los gobiernos locales deben implementar alianzas estratégicas para ejecutar programas y proyectos en el sector, de manera

que se aprovechen los recursos de la renta extractiva destinados a los gobiernos locales donde constituyen la principal fuente de financiamiento.

- ▶ A partir de 2022, habrá un incremento del Fondo de Compensación Regional (Foncor) debido a la ley que permite transferir un mayor porcentaje del impuesto general a las ventas (IGV) a los gobiernos regionales. En este sentido, se recomienda que tales recursos se utilicen para que los cuatro programas de desarrollo agropecuario iniciados por el Gobierno Regional de Cajamarca (Revolución Azul, Poncho Verde, Plan Amanecer y Plan Victoria) pasen a formar parte de los presupuestos regulares del Gobierno Regional. Asimismo, se recomienda repotenciar estos programas mediante la incorporación de profesionales y asistentes técnicos contratados a los equipos permanentes de las agencias agrarias descentralizadas.

Referencias bibliográficas

- ▶ Baca, E., & Cornejo, C. (2016). *Caída del canon y el presupuesto para la pequeña agricultura*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- ▶ Banco Central de Reserva del Perú, BCRP (2019). *Informe económico y social. Región Cajamarca*. Lima: BCRP.
- ▶ Banco Central de Reserva del Perú, BCRP (2020). *Memoria 2020*. Lima: BCRP.
- ▶ Banco Central de Reserva del Perú, BCRP (2021). *Caracterización del departamento de Cajamarca*. Trujillo: BCRP.
- ▶ Cienfuegos Viera, C., & Santillán Valqui, T. (2021). *Minería y transparencia en la región Cajamarca (2017-2020)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- ▶ Gobierno Regional de Cajamarca (2019). Resolución Ejecutiva Regional N° 038-2019-GRCAJ/GR, que aprueba la Política General de Gobierno 2019-2022 "Voces para el nuevo orden regional". Cajamarca.
- ▶ Gobierno Regional de Cajamarca (2020a). Decreto Regional N° D000006-2020-GRC-GR, que establece medidas para el desarrollo de la agricultura y riego en la región Cajamarca. Cajamarca.
- ▶ Gobierno Regional de Cajamarca (2020b). Resolución Ejecutiva Regional N° 000217-2020-GRC-GR, que aprueba el Plan de Reactivación Económica del Departamento de Cajamarca en el Contexto del Covid-19. Cajamarca.
- ▶ Gobierno Regional de Cajamarca (2021). Decreto Regional N° D000001-2021-GRC-GR, que establece medidas para la ejecución del programa regional de actividades e inversiones de siembra y cosecha del agua en el ámbito del departamento de Cajamarca (Revolución Azul). Cajamarca.
- ▶ Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2018). *Censos 2017*. INEI-Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones. <https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/app/consulta>
- ▶ Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI (2020). *Perú: panorama económico departamental*. Lima: INEI.
- ▶ Instituto Peruano de Economía, IPE (2022). Producción agropecuaria en Cajamarca se recuperó en 2021. *El Nuevo Diario*. <https://www.ipe.org.pe/portal/produccion-agropecuaria-en-cajamarca-se-recupero-en-2021/>
- ▶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2021). Los impactos del Covid-19 en la agricultura peruana. FIDA, FAO, PMA y PNUD. <https://lac-conocimientos-sstc.ifad.org/w/los-impactos-del-covid-19-en-la-agricultura-peruana>

- ▶ Shack, N. (2021). *El contrato en los tiempos de Covid-19: Hacia una transformación de control*. Lima: Contraloría General de la República del Perú.
- ▶ Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, Sineace (2020). *Caracterización de la región Cajamarca*. Lima: Sineace.

Bases de datos

- ▶ Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares, INEI-Enaho, Condiciones de vida y pobreza, <https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/app/consulta>
- ▶ Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares, INEI-Enaho, Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones, <https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/app/consulta>
- ▶ Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, Portal de transparencia, <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

Siglas y abreviaturas usadas

ADEX	Asociación de Exportadores
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
CEDEPAS Norte	Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte
CP	Centro poblado
Foncomun	Fondo de Compensación Municipal
Foncor	Fondo de Compensación Regional
ha	Hectárea
IGV	Impuesto general a las ventas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPE	Instituto Peruano de Economía
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Midagri	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
ONG	Organización no gubernamental
PEA	Población económicamente activa
PIA	Presupuesto institucional de apertura
PIM	Presupuesto institucional modificado
PIRDAIS	Programa de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible
PP	Programa Presupuestal
Sineace	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
VAB	Valor agregado bruto
VPM	Valor de producción minera

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación
Arariwa



Centro de Estudios
para el Desarrollo
Regional



Centro de Estudios
para el Desarrollo y la
Participación



Centro de Estudios
Regionales Andinos
Bartolomé de las Casas



Centro de Estudios
y Promoción del
Desarrollo



Centro Ecuménico
de Promoción y
Acción Social Norte



Centro de Investigación
Social y Educación
Popular



Centro de Investigación
y Promoción del
Campesinado



Centro Peruano de
Estudios Sociales



Instituto de Estudios
Peruanos

 Jr. María Parado de Bellido 150, Magdalena del Mar
 998 342 992
 contacto@propuestaciudadana.org.pe
 www.propuestaciudadana.org.pe

 @prop_ciudadana
  grupopropuestaciudadana
  Grupo Propuesta Ciudadana