

GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO: CENTRALISMO E INEQUIDADES REGIONALES EN PERÚ Y PUNO

AGRICULTURAL PUBLIC EXPENSE: CENTRALISM AND REGIONAL INEQUITIES IN PERU AND PUNO

*Eduardo Zegarra Méndez**

RESUMEN

En la presente ponencia se analiza la evolución del gasto público agropecuario del Perú y la región Puno en el periodo 2005 al 2016 y se profundiza en la estructura del gasto para el año 2016 por provincia para poder identificar inequidades a nivel territorial. Para este fin se construye la variable de gasto por productor para identificar a zonas y regiones que estarían siendo menos atendidas en la asignación presupuestal. Se propone utilizar este indicador para promover una mejor y más equilibrada asignación presupuestal hacia los territorios agrarios en el país, tanto a nivel nacional como en Puno

Palabras clave: *Agricultura, distribución desigual y presupuesto.*

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution of public agricultural expenditure in Peru and the Puno region in the period 2005 to 2016 and deepens the structure of expenditure for 2016 by province to identify inequities at the territorial level. For this purpose, the producer expense variable is constructed to identify areas and regions that would be less served in the budget allocation. It is proposed to use this indicator to promote a better and more balanced budget allocation to the agricultural territories in the country, both nationally and in Puno

Keywords: *Agriculture, unequal distribution and budget.*

* Investigador Principal de Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima- Perú.

Este artículo fue recibido el 12 de enero 2019, ajustado el 25 de febrero de 2019 y su publicación aprobada el 29 de junio de 2019.

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú no son nada claros los criterios que usan las autoridades para tomar decisiones presupuestales. En un sector tan complejo y vasto como el agrario, esta opacidad es aún más preocupante. Lo que esperaríamos del presupuesto público agrario es que, por lo menos, busque reducir importantes asimetrías en el acceso y calidad de recursos y servicios de los agricultores entre los distintos territorios. Esto implica que el presupuesto público agrario debería orientarse en mayor medida hacia los territorios con mayor número de agricultores y de superficie agropecuaria¹, que serían los “clientes” naturales de la asignación del presupuesto sectorial.

El gasto del sector público en la función agropecuaria es una variable importante para el crecimiento y desarrollo agrario y rural en el país. Aunque el sector agrario tiene una participación de sólo 5.6% en el PBI nacional, tiene a más del 25% de la PEA ocupada y en muchas regiones el peso sectorial es de entre 20 y 30% (Zegarra y Martínez, 2016). El sector agropecuario sigue teniendo serias desventajas respecto a otras actividades económicas para generar ingresos adecuados para los productores, concentrando una gran parte de la pobreza rural, especialmente en la sierra y selva.

En este artículo evaluamos la evolución y composición del gasto público agropecuario, que es un instrumento importante para el desarrollo

¹ En los comentarios a esta ponencia en el SEPIA XVIII se sugirieron criterios adicionales para evaluar la asignación como la presencia de comunidades campesinas y la importancia de la ganadería. Ambos criterios pueden ser incorporados al análisis en base a la misma información censal que utilizamos.

agrario (Zegarra y Minaya, 2011), prestándole particular atención a los problemas de inequidad territorial en la distribución tanto a nivel nacional como en la región Puno.

El análisis del gasto público agropecuario² es fundamental para entender la relación entre las políticas gubernamentales y el sector agrario de un país. En algunos casos, este análisis se realiza a un nivel agregado, comparando las asignaciones entre sectores. Igualmente, hay una línea de estudios mirando la evolución e impactos del gasto público agrario en variables sectoriales (Zegarra y Minaya, 2011).

Otra línea importante de análisis se refiere a la composición del gasto y su orientación a grupos específicos, como los de Baca (2016) y Zegarra (2018) referidos a las asignaciones a la agricultura familiar. Fort et al (2015) analizan la capacidad del gasto público en el Perú para ser asignado a objetivos y zonas en forma consistente con una estrategia de desarrollo rural y encuentran que no hay mayor articulación y orientación discernible en los datos.

Regularmente, el Ministerio de Agricultura realiza evaluaciones del gasto y sus asignaciones (MINAGRI 2014a, 2014b), pero sin profundizar en la distribución territorial del presupuesto. En el presente trabajo analizamos

² En este estudio utilizamos el concepto de “gasto” en términos generales para hacer referencia a las asignaciones presupuestales (Presupuesto Institucional Modificado). No es intención del estudio evaluar el gasto per se (y la capacidad de gasto de las entidades de gobierno), sino discutir sobre los criterios de asignación sectorial y territorial reflejados en el PIM. Agradecemos los comentarios a la ponencia señalando este punto.

tendencias del presupuesto agrario en el periodo 2010-2016 y desagregamos las asignaciones presupuestales para el año 2016 para identificar problemas de inequidad en la distribución territorial.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Los datos para el presente análisis son tomados de bases de datos subyacentes al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para los años 2010 a 2016³. Estos datos han sido relacionados a nivel provincial⁴ con datos del censo agropecuario (2012) para observar su distribución territorial. Planteamos como variable clave de la asignación presupuestal al gasto promedio por agricultor de cada provincia. Se realizará un análisis geográfico de la distribución de este indicador para identificar zonas de baja asignación en el territorio nacional y en la región Puno. Estas zonas deberían tener alta prioridad en un proceso de recomposición del gasto sectorial.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1 Evolución del presupuesto a nivel nacional

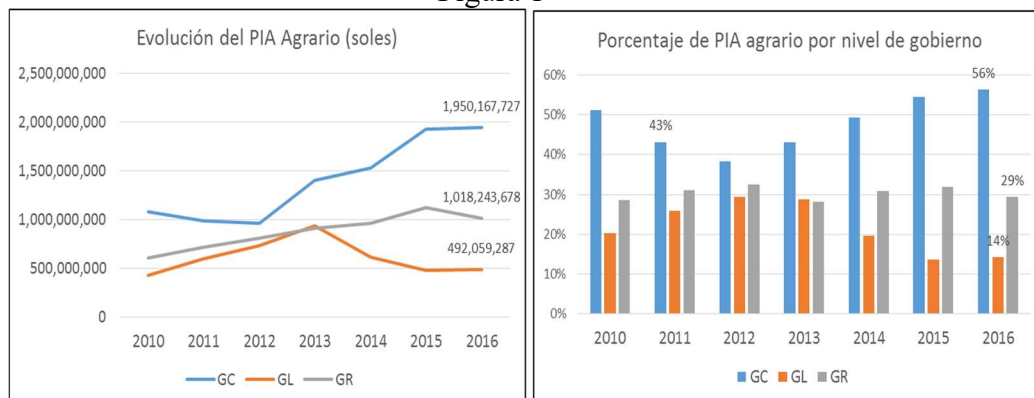
La gestión presupuestal en el periodo 2010-2016 (básicamente durante el gobierno de Humala 2011-2016) muestra algunos esfuerzos por

³ Los datos utilizados no están disponibles al público en la página web del SIAF (<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>) al nivel de desagregación requerido para el presente análisis (distrital).

⁴ Actualmente aún no es posible evaluar el nivel distrital por la existencia de mucho gasto clasificado como multidistrital en el SIAF. Pero la asignación provincial otorga una buena primera mirada a la distribución territorial.

incrementar las asignaciones presupuestales al sector agropecuario, pero con una característica muy preocupante: en lugar de ir hacia una mayor descentralización del gasto, éste se concentró fuertemente en el nivel central. En el gráfico siguiente se puede ver la evolución del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA), que es el presupuesto que el gobierno central envía al Congreso para aprobación cada año.

Figura 1



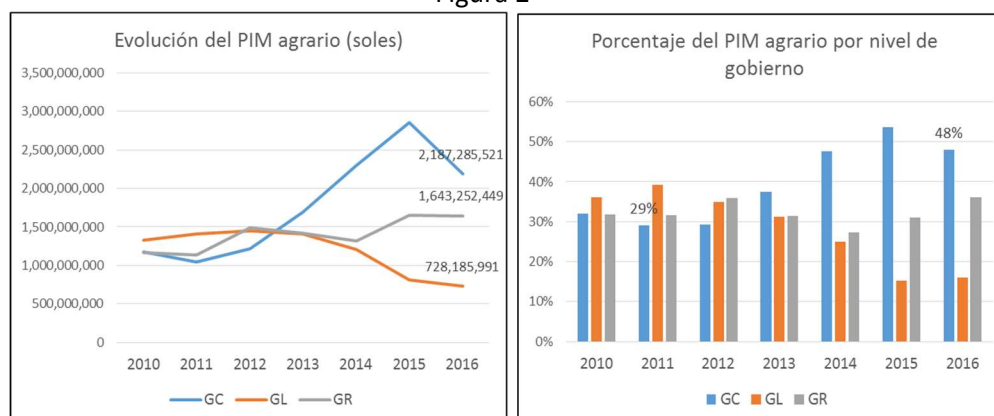
Fuente: SIAF-MEF, Consulta Amigable

Como se puede ver, desde el 2012 el presupuesto sectorial, especialmente del gobierno central, se incrementó fuertemente hasta los 2 mil millones de soles y casi duplicó el monto asignado en 2011 (en soles corrientes). También se observa un aumento en la asignación de los gobiernos regionales hasta 2015, pero con una reducción en 2016. Para los gobiernos locales, de otro lado, hubo incrementos solamente hasta 2013, para luego observarse una fuerte caída entre 2014 y 2016. Esta evolución divergente ha implicado una acentuada concentración del gasto en el nivel central durante el gobierno de Humala, que recibió un PIA del gobierno central que significaba un ya abultado 43% en 2011, a ocupar el 56% del

presupuesto total asignado al sector agrario en 2016. En este último año, a los gobiernos locales sólo se le asignó el 14% del PIA sectorial, y a los gobiernos regionales un 29%.

Pero aparte del PIA, que refleja la voluntad política inicial de cada año en las propuestas presupuestales del gobierno, generalmente se realizan importantes modificaciones del presupuesto hacia el llamado Presupuesto Institucional Modificado (PIM), que refleja mejor el presupuesto que finalmente es asignado a la función agraria. Las tendencias en el PIM anual y su composición se muestran la siguiente figura.

Figura 2



Fuente: SIAF-MEF, Consulta Amigable al 2 de Julio 2016

En general, las tendencias son similares a lo ocurrido con el PIA, aunque en el último PIM del 2016 (actualización SIAF al 2 de julio) se puede ver una importante contracción en el gasto del gobierno central con respecto al 2015. Pero la tendencia a la centralización presupuestal queda aún más clara. El gobierno de Humala recibió en 2011 un PIM agrario en el que el gobierno central tenía el 29% del gasto, porcentaje que ha llevado al 48% en

el 2016. Aunque este porcentaje ha disminuido ligeramente con respecto a 2015 (debido al achicamiento presupuestal del Fondo Mi Riego), la tendencia centralizadora fue evidente y abrumadora.

Cabe entonces plantearse un cambio de orientación en estas tendencias centralizadoras que no son la opción más eficiente ni democrática para una actividad netamente descentralizada como la agricultura, que requiere a los tres niveles de gobierno actuando en forma coordinada para llegar con servicios e inversiones urgentes para el desarrollo agrario y rural.

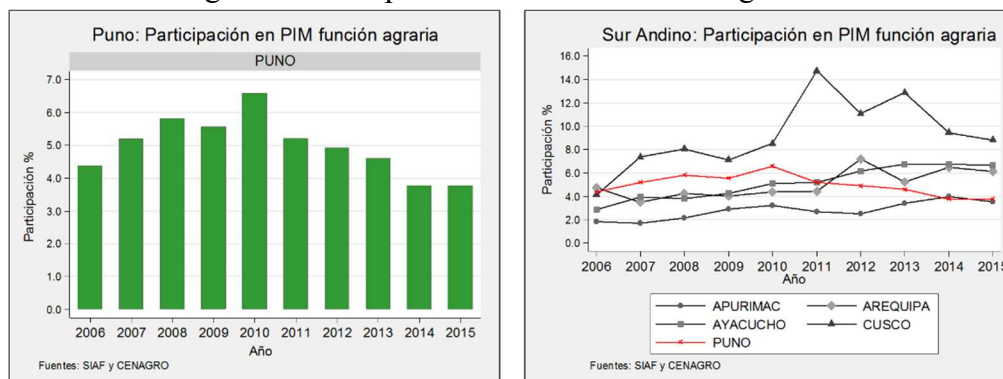
3.2 La evolución del presupuesto agrario en Puno, 2005-2015

Puno es una de las regiones agrarias más importantes del país. De acuerdo al IV Censo Agropecuario (2012) tiene la mayor superficie agropecuaria, con 4.5 millones de hectáreas (12% de la superficie nacional) y más de 220 mil agricultores (10% del total). Puno es la primera zona ganadera a nivel nacional, con 12% del ganado vacuno; 22% del ganado ovino y 40% del total de alpacas del país. Es también la región con mayor extensión de tierras comunales, que abarcan a casi 2 millones de hectáreas manejadas por comunidades campesinas. En este artículo mostramos que, pese a esta enorme importancia económica y social, Puno ocupa los últimos lugares en la asignación presupuestal de la función agraria, y dispone de uno de los presupuestos sectoriales más bajos y declinantes en los últimos años.

En el panel izquierdo del gráfico siguiente se puede ver la participación de Puno en el presupuesto institucional modificado (PIM) del país asignado

a la función agraria desde el año 2006 al 2015, sumando los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Figura 3. Participación en PIM de función agraria

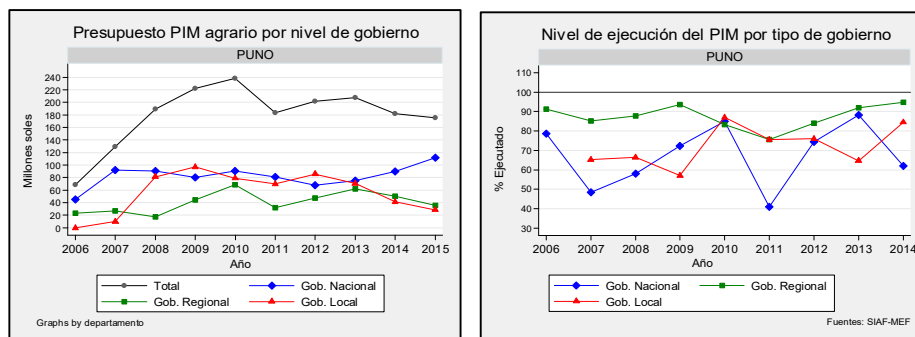


Fuente: SIAF-MEF, Consulta Amigable al 2 de Julio 2016

Como se puede ver, Puno tiene en 2015 el 3.7% del presupuesto de la función agraria en el país; y este porcentaje ha caído sistemáticamente en los último cinco años desde un máximo (aún limitado) de 6.8% en 2010. Este comportamiento contrasta con otras regiones de la zona sur andina del país, como se puede ver en el panel derecho del gráfico. Con la excepción de Cusco, en las otras regiones (Ayacucho, Arequipa, Apurímac) la participación en el PIM agrario total ha aumentado. También se puede ver que, en el año 2015, Puno se convierte en la región del sur andino con menor participación en el PIM agrario nacional. Claramente, asignar sólo el 3.7% del PIM agrario a una región que representa el 12% de la superficie agraria del país y el 10% de los agricultores es totalmente inequitativo y dañino para el desarrollo agropecuario de esta importante región.

En cuanto al gasto por niveles de gobierno, en el gráfico siguiente se puede ver cómo ha evolucionado tanto el PIM agrario como la capacidad de ejecución por nivel de gobierno en Puno en el periodo 2006 al 2015.

Figura 4. Evolución de PIM y ejecución por nivel de gobierno



Fuente: SIAF-MEF, Consulta Amigable al 2 de Julio 2016

Como se puede ver, desde el año 2007 al 2012, los gobiernos locales pasaron a tener un rol protagónico en el gasto agrario de Puno, superando incluso al gobierno nacional en asignación al sector, con un poco más de 80 millones de soles asignados por año en 2012. El gobierno regional, por su parte, también empezó a tener una asignación creciente al sector agrario en dicho periodo, mientras el gobierno nacional mantuvo una participación estable de un poco menos de 80 millones de soles en promedio en el periodo 2007-2012.

No obstante, a partir del año 2012 se observa una fuerte contracción en la asignación presupuestal al sector agrario de Puno por parte de los gobiernos locales y regionales, mientras el nivel central ha mostrado un comportamiento

inverso. Ambos comportamientos explican el estancamiento del gasto público agrario en Puno entre 2012 y 2015.

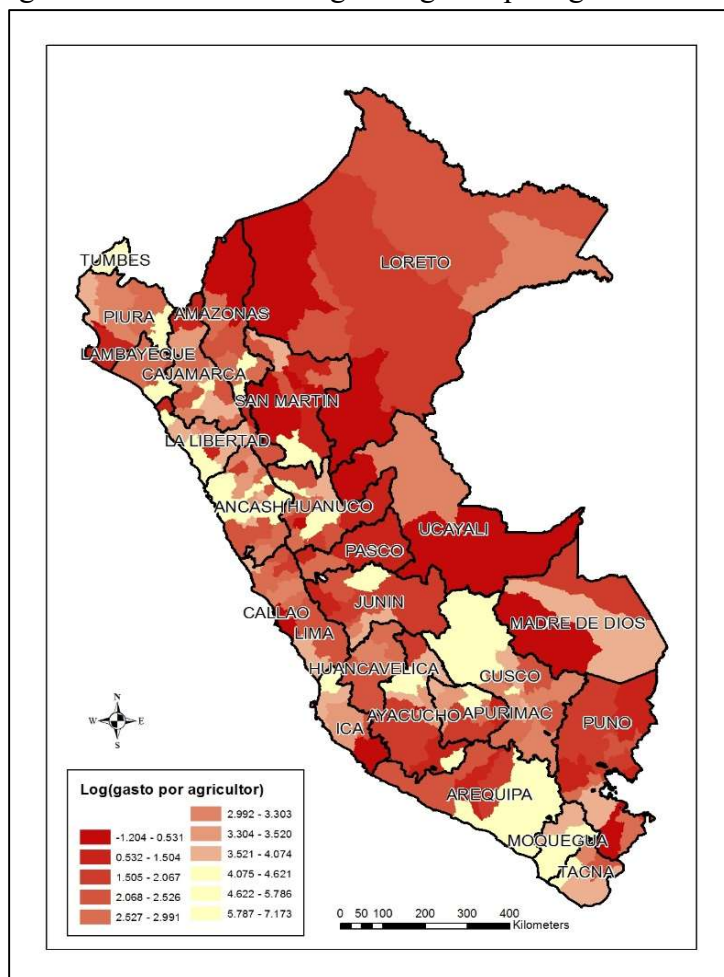
De otro lado, el panel derecho del gráfico muestra la capacidad de ejecución del presupuesto asignado por nivel de gobierno (sólo hasta 2014). Se puede ver una menor capacidad de ejecución presupuestal del gobierno nacional, mientras el nivel local muestra la mayor capacidad de ejecución en la función agraria, situándose el gobierno regional a un nivel intermedio. Por ejemplo, en 2014 el gobierno nacional sólo pudo ejecutar el 62% del PIM asignado, mientras los gobiernos locales ejecutaron el 95% y regionales el 85%. En medio del bajísimo presupuesto asignado al sector agrario en Puno, vemos que las entidades públicas, especialmente del nivel central, tienen una muy limitada capacidad de ejecución.

En resumen, se observa que la región Puno ocupa actualmente uno de los lugares más bajos en asignación presupuestal pese a su importancia productiva y social. Peor aún, los gobiernos locales y el gobierno regional de Puno han venido reduciendo fuertemente la asignación presupuestal agraria desde 2012, mientras el gobierno central no ha logrado equilibrar este declive, y menos incrementar el presupuesto de la región a un nivel más adecuado. Y es muy preocupante que el gobierno central muestre una baja capacidad de ejecución de presupuesto, dejando de usar hasta un 35% de los recursos asignados en 2014.

3.3 Análisis de la distribución del presupuesto por agricultor

Para analizar la distribución territorial del presupuesto agrario usaremos datos del PIM para el año 2016 por provincia y generamos el indicador de PIM por agricultor. En el mapa siguiente se registra el promedio de gasto por agricultor (en logaritmos) para todo el territorio nacional.

Figura 5. Distribución de gasto agrario por agricultor 2016



Se puede observar que existen importantes regiones agrarias en las que el presupuesto por agricultor es bastante bajo en términos relativos como en Cajamarca, Amazonas y San Martín en el norte; Pasco, Junín y Huancavelica en la sierra centro; y Puno, Apurímac y Cusco en la sierra sur. Igualmente, las regiones amazónicas tienden a tener una asignación bastante limitada. En contraste, las provincias ubicadas en la costa, especialmente en el norte y sur, muestran los mayores niveles de asignación presupuestal agraria por agricultor.

Si nos concentraremos en el 30% de las provincias que reciben menos presupuesto, vemos que reciben en el 2016 un promedio de 183 soles por agricultor. En contraste, para el 70% restante de provincias, el promedio es de 2,737 soles por agricultor. La distancia y asimetría es enorme.

Si las provincias con muy baja asignación estuvieran distribuidas más o menos aleatoriamente en el territorio nacional, no se podría hablar de algún sesgo en particular. Pero si éstos se ubican o concentran más en ciertas regiones, se puede plantear que la asignación presupuestal tiene problemas de equidad territorial que deben ser encarados. En el cuadro siguiente se presentan las provincias con muy baja asignación de presupuesto por agricultor para cada región del país y por región natural.

Tabla 1. Número de Provincias con muy baja asignación presupuestal

	Provincias con Baja asignación	Total Provincias de Region	%
Por regiones			
PUNO	7	13	54%
SAN MARTIN	6	10	60%
JUNIN	4	9	44%
LORETO	4	7	57%
AYACUCHO	3	11	27%
LA LIBERTAD	3	12	25%
HUANUCO	2	11	18%
PASCO	2	3	67%
AMAZONAS	1	7	14%
ANCASH	1	20	5%
APURIMAC	1	7	14%
CAJAMARCA	1	13	8%
UCAYALI	1	4	25%
TOTAL	36	127	28%
OTRAS PROVINCIAS	0	68	0%
TOTAL NACIONAL	36	195	18%
Por regiones naturales			
Costa	1	38	3%
Sierra	20	119	17%
Selva	15	38	39%
Total	36	195	18%

Fuente: SIAF-MEF, Base de Datos a nivel provincial

De las 36 provincias con muy baja asignación presupuestal, 20 están en la sierra y 15 en la selva, con solamente 1 en la costa (Ver **Anexo 1** con el listado de provincias). Claramente esta distribución está lejos de ser aleatoria, y refleja un grave problema de inequidad territorial de asignación en desmedro de las regiones agrarias y rurales de la sierra y selva del país. Por regiones, Puno tiene 7 provincias con baja asignación (la región con más provincias de muy bajo presupuesto), seguido de San Martín (6), Junín (4),

Loreto (4), Ayacucho (3) y La Libertad (3) Una asignación más justa y eficaz del presupuesto agrario debería revertir también la fuerte inequidad de asignación hacia estas provincias y regiones.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presupuesto público es quizás el instrumento más potente de que dispone el país para impulsar políticas efectivas en favor de la agricultura. Un presupuesto público agrario adecuadamente asignado a las regiones puede ayudar a incrementar la productividad y los ingresos agrarios ante las múltiples fallas de mercado que afectan a este sector. En el Perú se observan graves asimetrías en la asignación presupuestal del sector agrario, donde regiones muy importantes como Puno, Cajamarca o San Martín muestran niveles de gasto muy por debajo de su importancia relativa.

El presupuesto público agrario debe orientarse a reducir inequidades no a incrementarlas. Tal y como está estructurado el presupuesto agrario en el país, éste no es sólo centralista (y se ha vuelto cada vez más centralista por voluntad política), sino que está tendiendo a incrementar desigualdades regionales y territoriales en contra de vastos territorios de la sierra y selva, en donde se requiere con urgencia un estado más eficiente y eficaz para generar servicios de calidad en asistencia técnica, crédito, titulación, sanidad agropecuaria y riego para los agricultores. Revertir el excesivo centralismo presupuestal y mejorar la asignación territorial del gasto agrario debe ser una de las tareas centrales de las autoridades sectoriales y los gobiernos regionales y locales.

5. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Baca Epifanio (2016) “Políticas y gasto público en el sector agrario y rural”. En Revista Agraria N° 181. CEPES.

Fort R., M. Remy y H. Paredes (2015) “¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?. Lima: GRADE.

Ministerio de Agricultura (2012). “Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016.” Lima, Abril 2012. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Unidad de Política Sectorial.

MINAGRI (2014a) "Evaluación del PESEM 2007-2011 y 2012-2016". Informe del Ministerio de Agricultura y Riego, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Julio 2014.

MINAGRI (2014b). "Análisis de Tendencias que impactan en la Agricultura". Informe de la Secretaría Técnica del PESEM 2015-2021.

Zegarra E. y C. Martínez (2014) “Documento sobre Lineamientos para la Formulación de la Política Agraria Nacional” Preparado para el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) con financiamiento de GIZ

Zegarra Eduardo (2016) “Estrategia para el sector agropecuario y su rol en el Desarrollo Económico”. En Mario Tello (ed.) “Estrategia para el desarrollo económico y social del Perú.” Lima: CENTRUM. Planeta.

Zegarra Eduardo (2018) "Políticas para la agricultura familiar en el Perú: evolución reciente y retos pendientes " En Raíces, v.38, n.1, jan-jun/2018

Zegarra E. y V. Minaya (2007) Gasto público, productividad e ingresos agrarios en el Perú. Avances de investigación y resultados empíricos propios". Libro Investigación, políticas y desarrollo en el Perú, Editado por GRADE, Capítulo 1: pp. 28-64; GRADE., ISBN: 9972-615-42-9

Anexo 1: listado de 36 provincias con muy baja asignación de presupuesto agrario

PROVINCIA	REGIÓN	Agricultores	Superficie	PIM/Agric	PIM/Ha
CONDORCANQUI	AMAZONAS	8,301	896,063	83.8	0.8
CARLOS FERMIN					
FITZCARRALD	ANCASH	6,517	27,738	99.6	23.4
COTABAMBAS	APURIMAC	9,903	197,738	115.7	5.8
HUANCA SANCOS	AYACUCHO	2,946	59,812	378.9	18.7
HUANTA	AYACUCHO	20,376	221,047	276.0	25.4
PARINACOCHAS	AYACUCHO	6,691	412,337	356.4	5.8
SAN IGNACIO	CAJAMARCA	38,172	225,781	90.5	15.3
DOS DE MAYO	HUANUCO	7,518	151,489	404.5	20.1
YAROWILCA	HUANUCO	8,159	87,291	39.1	3.7
JAUJA	JUNIN	19,121	256,835	208.9	15.6
JUNIN	JUNIN	3,989	193,179	250.6	5.2
SATIPO	JUNIN	31,468	804,096	420.7	16.5
TARMA	JUNIN	14,348	191,933	226.6	16.9
BOLIVAR	LA LIBERTAD	3,322	69,707	245.6	11.7
CHEPEN	LA LIBERTAD	6,889	74,745	215.1	19.8
JULCAN	LA LIBERTAD	9,317	51,596	86.3	15.6
DATEM DEL					
MARAÑON	LORETO	7,892	1,168,985	159.4	1.1
LORETO	LORETO	8,428	158,141	164.5	8.8
REQUENA	LORETO	6,137	58,185	144.8	15.3
UCAYALI	LORETO	7,118	122,739	61.2	3.5
DANIEL ALCIDES					
CARRION	PASCO	6,230	168,911	359.1	13.2
OXAPAMPA	PASCO	13,754	525,314	177.5	4.6
AZANGARO	PUNO	29,377	382,603	269.0	20.7
CHUCUITO	PUNO	25,166	339,279	383.6	28.5
EL COLLAO	PUNO	19,585	502,845	127.4	5.0
HUANCANE	PUNO	23,879	199,600	164.5	19.7
MOHO	PUNO	7,007	45,868	54.4	8.3
SANDIA	PUNO	15,042	308,983	293.8	14.3
YUNGUYO	PUNO	11,716	20,147	31.8	18.5
BELLAVISTA	SAN MARTIN	9,876	148,763	120.3	8.0
EL DORADO	SAN MARTIN	6,338	64,531	0.4	0.0
HUALLAGA	SAN MARTIN	6,751	87,811	226.7	17.4
LAMAS	SAN MARTIN	11,028	175,292	141.5	8.9
MARISCAL					
CACERES	SAN MARTIN	5,902	80,159	71.2	5.2
PICOTA	SAN MARTIN	4,853	65,410	26.1	1.9
PADRE ABAD	UCAYALI	8,850	306,781	122.4	3.5