

Cambio de Gobierno: ¿qué cambia en el presupuesto?

Miguel Ángel Pintado¹



A un poco más del primer semestre de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, los distintos medios ya han dado a conocer los primeros balances, notas de prensa y evaluaciones acerca del desempeño del nuevo presidente en materia política, económica y social. Es cierto que, dado el poco tiempo transcurrido desde la toma de mando, aún es muy prematuro realizar cualquier tipo de diagnóstico del nuevo gobierno, más aún cuando los distintos aspectos —sobre todo, económicos— que suelen evaluarse son de tipo estructural (educación, salud, trabajo, seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, etc.) y cuyos cambios significativos no resultan visibles

en el corto plazo. Dos aspectos, sin embargo, sí son susceptibles de ser evaluados en el corto plazo y son de suma relevancia, pues influyen en los demás mencionados, ya sea en el corto, el mediano o el largo plazo: cambios (o continuidades) en materia normativa y cambios en el presupuesto público. Sobre el primero ya existe un diagnóstico muy interesante del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), en el que se utilizan varios instrumentos legales para evaluar los primeros meses de gobierno del actual presidente². Nos centraremos, por tanto, en el segundo aspecto, con especial énfasis en lo que respecta al presupuesto destinado al sector agropecuario en nuestro país.

Los primeros meses de los últimos gobiernos

Durante los últimos tres gobiernos, el presupuesto público ha venido incrementándose de manera casi ininterrumpida (salvo en los primeros años de retorno de la democracia), y ha pasado de 36,127.314 millones (2001) a 142,471.518 millones de soles corrientes (presupuesto del gobierno de Kuczynski para 2017). En estos dieciséis años, casi se ha cuadruplicado el presupuesto público total, debido, en parte, a las mejores condiciones macroeconómicas internas, pero, sobre todo, a un excelente contexto externo y que resultó favorable para nuestra economía³. Algo que no ha presentado cambios significativos,

agricultura es de escala familiar y produce para el mercado interno, salvo en el caso del café y de alguno que otro producto. Estas unidades agropecuarias representan el 97 % del total nacional⁶ y comprenden la inmensa mayoría de la población económicamente activa dedicada a la agricultura. Tenemos, así, un agro dual, en el que una pequeña pero influyente parte está representada por la gran agroindustria —exportadora en su mayoría—, y otra parte, la más grande, es pequeña agricultura conducida familiarmente.

La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del 2015 confirma esta dualidad. La ENA, consciente, aparentemente, de la existencia de un agro escindido, aplica dos tipos de encuestas, según los encuestados sean parte de la «pequeña y mediana agricultura» (PMA) o de la «gran agricultura» (GA). El criterio que la ENA utiliza para diferenciar «pequeños y medianos» y «gran-

des» es la extensión: los primeros son aquellos que tienen menos de 50 ha de superficie agrícola; los segundos, los productores y empresas con más de 50 ha⁷. Este criterio de diferenciación es cuestionable, pues en la PMA se coloca en la misma categoría a centenares de miles de minifundios, junto a un número relativamente reducido de empresas medianas de 30, 40 o 50 ha, que pueden ser intensivas en capital. En el gráfico 1 se muestra que la gran mayoría de PMA no superan las 10 ha de extensión (casi el 90 % del total de unidades agropecuarias [UA] del país), en tanto que solo el 9 % poseen entre 10 a 50 ha.

Respecto a lo que la ENA llama la «gran agricultura» (más de 50 ha), en ella pueden diferenciarse al menos dos grupos: los productores o empresas que tienen entre 50 y 500 ha y los que superan este límite (que bien podrían ser llamados *latifundios*). Son pocos: los primeros son

el 1.3 % del total de UA del país, y los segundos son apenas el 0.1 %. En el gráfico también se muestra el grado de concentración de las tierras de cultivo: el reducido número de latifundios posee, en conjunto, el 28 % de las tierras.

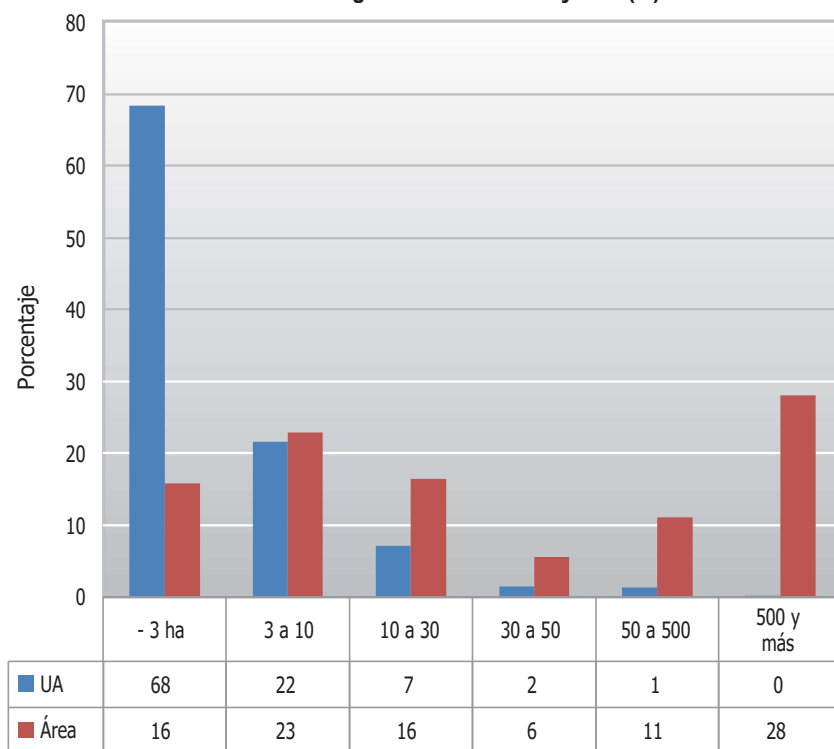
Desigualdad en el acceso al riego

Esta concentración se da, sobre todo, en los departamentos de la costa especializados en la agroexportación.

A pesar de las deficiencias de la clasificación entre «pequeñas» y «grandes», la ENA de 2015 muestra resultados interesantes que evidencian importantes contrastes entre ambas, que confirman y complementan la información prestada por el IV Censo, de 2012.

Uno de los contrastes es el acceso al riego. Tanto la PMA como la GA tienen acceso al riego. Pero las grandes inversiones del Estado en riego en esta región —más de USD 6,500 millones en los últimos veinticinco años—, ampliando la frontera agrícola en más de 100,000 ha, se han efectuado en beneficio de grandes inversionistas y corporaciones, con lo que se ha contribuido a la concentración de la propiedad de la tierra y el control del agua, y a la marginación de la pequeña agricultura. En el conjunto del país, el 70 % de esta depende de las lluvias, que suelen ser irregulares y que probablemente lo serán aún más a medida que avance el cambio climático. Es un gran sector de productores que se evidencia vulnerable ante la ocurrencia de eventos climáticos extremos, como lo muestran a continuación las estadísticas del Indeci. En la década 2003-2013, resultaron afectadas por sequías más de 185,000 personas, se perdieron 203,000 ha de cultivos y fueron afectadas 114,000

Gráfico 1. UA según tamaño: número y área (%)



Fuente: INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria, 2015.



Los recursos del Estado se dirigen, principalmente, hacia los espacios costeros donde priman la agroindustria y la agricultura de exportación.

de gobiernos regionales durante el gobierno de Toledo, quizá empujaron temporalmente la ampliación del presupuesto para el sector. Este alcanzó su máximo durante la primera etapa del gobierno entrante (Alan García), explicado por una promesa de campaña («*shock* descentralista») que, sin embargo, no tuvo la sostenibilidad esperada, razón por la cual la importancia presupuestal del sector volvió a caer y se ubicó muy cerca del nivel dejado por el gobierno anterior. La última administración (Humala), por su parte, ha «contribuido» a este

estancamiento de la participación del sector, colocándolo casi al mismo nivel que tuvo en el último año del gobierno de Toledo. Actualmente, el presupuesto para el sector agropecuario es de poco más de S/ 3,700 millones, cantidad que representa el 2.6 % del presupuesto público total para 2017.

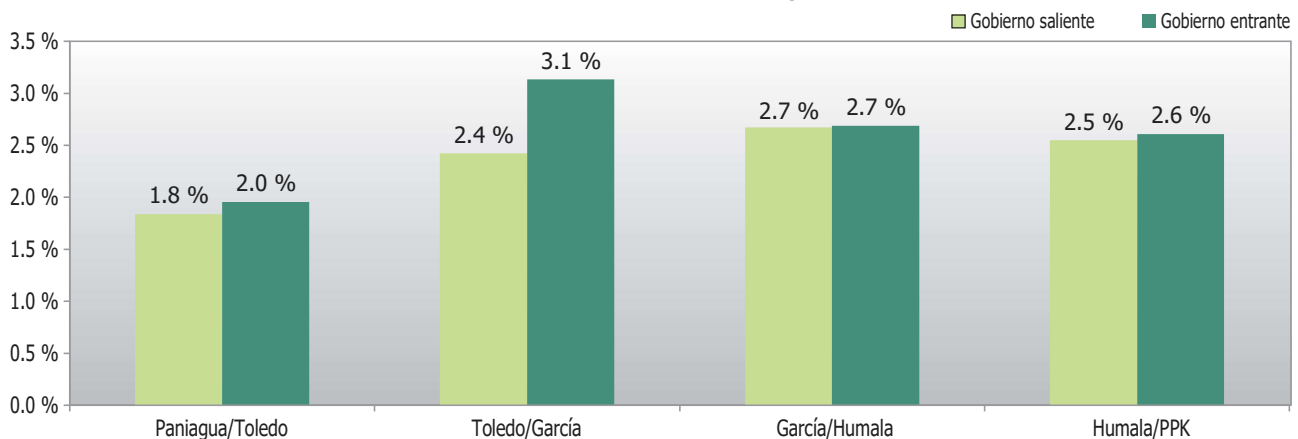
Promesas para los grandes

A pesar de la preocupación por la pobreza en general y por los «males» económicos y sociales que afectan, sobre todo, a la población

rural en el país —donde las labores agropecuarias adquieren particular importancia—, lo cierto es que los últimos gobiernos no han explicitado esa preocupación en la práctica. Más allá de las limitaciones del presupuesto para el sector, la distribución de estos recursos del Estado a lo largo de los últimos dieciséis años no parece haber favorecido a la gran mayoría: los pequeños productores.

Al igual que con el presupuesto público total, existe una alta concentración del presupuesto para el sector agropecuario en la costa (alrededor

Gráfico 2. Presupuesto para el sector agropecuario

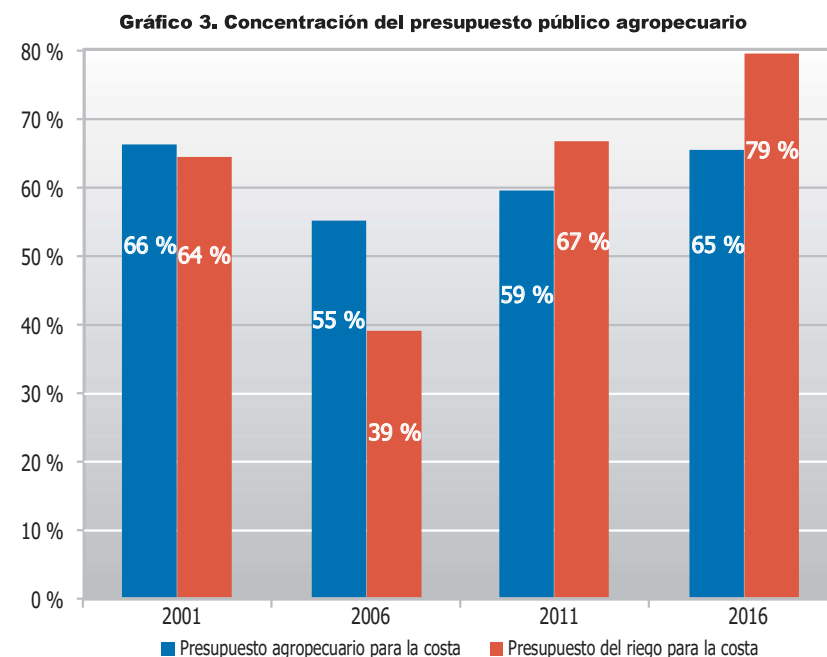


Fuente: Consulta amigable, MEF.

del 55 % y el 65 %), que ninguno de los tres gobiernos ha logrado revertir (en realidad, no han buscado hacerlo). Las políticas neoliberales expresadas en apertura de mercados, reducción de aranceles, fomento de la gran inversión privada (creación de decretos para la promoción de la inversión, ampliación de mercado de tierras, etc.), entre otras medidas, se han visto fortalecidas también por los recursos del Estado que se dirigen, principalmente, hacia los espacios costeros donde priman la agroindustria y la agricultura de exportación. El ejemplo más concreto es el caso del riego, recurso productivo sumamente importante en las tareas agropecuarias (principal cambio técnico y principal motor de mejora de rendimientos) y cuyo acceso está limitado para miles de productores del país localizados, sobre todo, en la región sierra. En esta región, solo alrededor del 45 % de productores tiene acceso al riego, y de casi 3.3 millones de ha agrícolas, el 70 % está en secano; en la costa, por el contrario, el 94 % de los productores tiene acceso al riego y casi el 90 % de sus tierras están irrigadas. Si bien casi la mitad del presupuesto agropecuario va hacia el componente riego, la mayor parte de esta asignación no va, sin embargo, hacia la región que más lo necesita (gráfico 3). En los presupuestos para el riego de los últimos años, incluido el actual, los recursos asignados para la región costa son escandalosamente aplastantes.

Cambio sin cambios

Concluido el primer semestre de gobierno, todavía no hay signos de una nueva orientación en el abordaje de la problemática agraria. Desde la asignación presupuestal para el sector agropecuario hasta su distribución, no ha habido cambios significativos que reviertan la tendencia centralista y de apoyo parcializado



Fuente: Consulta amigable, MEF.

que los últimos gobiernos han ido reproduciendo. Aunque hay algunas promesas de campaña que sí podrían ser favorables para la gran mayoría de productores (mayor acceso a servicios técnicos, semillas, caminos, etc.), también existen otras que no necesariamente son apropiadas, como la promesa de una mayor cobertura de financiamiento vía el fortalecimiento del Banco Agrario, que desestima el hecho de que la gran mayoría de productores decide no solicitar crédito no por falta de presencia de instituciones, ni por la dificultad propia de los trámites (razones de oferta), sino porque ellos mismos declaran no necesitarlo (razón de demanda). Esto deja en evidencia que algunas políticas, por lo menos en lo que respecta al agro, no están justificadas y escapan a la real problemática nacional⁶.

Ya es hora de empezar un verdadero cambio, uno que pueda revertir los problemas de desarrollo y bienestar que afrontan una multitud de hogares en el Perú, principalmente de aquellos que viven en el campo y que mayor atención requieren. Sin una reorientación de las políticas que se adecue

a las verdaderas necesidades del agro, y sin un soporte fiscal adecuado (mayor importancia presupuestal con una redistribución más justa), pocas son las posibilidades de que el actual gobierno revierta la inercia política que ha caracterizado a los últimos gobiernos y que poco han hecho por este sector tan importante y, a la vez, tan marginado de nuestro país.

Notas

- 1 *Economista*. Investigador del Cepas.
- 2 El estudio se titula: «¿Qué cambia cuando hay cambio de gobierno? Los primeros cien días de PPK». Morel y Zárate, IEP, 2016.
- 3 Para mayores detalles: Mendoza, Waldo. «Milagro peruano: ¿buena suerte o buenas políticas?». Economía 72, PUCP, 2013.
- 4 *El gasto público en educación incluye la función cultura, mientras que el de salud incluye la función saneamiento*.
- 5 Los datos de este estudio corresponden a información estrictamente comparable entre los países analizados. El estudio fue publicado en 2011 por el Banco Mundial: «How do we improve public expenditure in agriculture?».
- 6 Un análisis más exhaustivo del poco sustento empírico de algunas políticas de campaña de PPK en el sector agropecuario lo podemos apreciar en Alvarado, J. «Formalización, demanda y uso del crédito en el Perú». LRA 183. Cepas, 2017. ●