



Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo

“Marco de Políticas Agrarias en el Perú 2009-2012
y el PBL de Competitividad Agraria”

Consultores: Javier Escobal y Eduardo Zegarra

GRADE

Lima, 06 de Junio 2013

Indice de Contenido

Introducción.....	3
1. El PBL de competitividad agraria	4
1.1. Caracterización de la competitividad agraria.....	4
1.2. Descripción de objetivos y diseño del PBL-Competitividad agraria I, II y III	4
2. Evolución de indicadores de competitividad de la agricultura peruana en 2009-2012.....	6
2.1. Desempeño productivo	6
2.2. Desempeño exportador	9
2.3. La situación de la pequeña y mediana agricultura 2006-2012	11
3. Contexto internacional y políticas nacionales y sectoriales en periodo 2009-2012	16
3.1. Tendencias en mercados agropecuarios.....	16
3.2. Contexto macroeconómico nacional	17
3.3. Políticas agropecuarias y la competitividad	18
3.4. Evolución del gasto agregado sectorial.....	19
3.5. El PESEM y la competitividad agraria	22
4. Análisis de procesos, productos e impactos del PBL en la competitividad agraria.....	24
4.1. Evolución del presupuesto asignado a componentes asociados al PBL	24
4.2. Análisis de los procesos y productos promovidos por el PBL	26
4.3. Evaluación de impactos iniciales del PCC en los agricultores	29
5. Conclusiones y recomendaciones	32
Referencias	35

Introducción

El presente informe evalúa el marco de políticas y procesos económicos que influyeron en la evolución de la competitividad del sector agropecuario del Perú en el periodo 2009-2012. Se evalúan estos procesos para contextualizar el desempeño del PBL-Préstamo Programático de Competitividad Agraria financiado por el BID. Un PBL es un préstamo programático de políticas, es decir, un instrumento especial de acompañamiento técnico para apoyar y promover la adopción de políticas y programas específicos de cierta importancia, en este caso para incrementar la competitividad agraria del Perú. No es un instrumento de financiamiento, es decir, los recursos comprometidos de un PBL no van a ningún programa en particular.

El PBL de competitividad agraria se estableció en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Perú y Estados Unidos, cuando además existía preocupación en las autoridades peruanas por los posibles efectos adversos del tratado comercial en la pequeña y mediana agricultura orientada a productos que serían de una u otra forma afectados por la mayor competencia y competitividad de los productores estadounidenses.

Algunas de las preguntas centrales que pretendemos abordar en este informe son ¿ fue correcto el diagnóstico sobre las limitantes a la competitividad que sustentaron el PBL? ¿fue el marco de políticas agrarias 2009-2012 favorable para la mejora de la competitividad agraria? ¿ luego de cuatro años, se mantienen los temas centrales que dieron lugar al programa? ¿ han sido importantes para la competitividad del sector agrario los procesos y productos promovidos por el PBL? ¿ qué recomendaciones se pueden plantear para una posible ampliación del programa en el futuro?.

El informe tiene cinco secciones. En la **primera** se aborda la caracterización de los problemas de competitividad que dieron origen al programa, el marco conceptual y sus componentes. La **segunda** sección presenta un análisis de la evolución de algunos indicadores relacionados a la competitividad agraria como la productividad, el cambio técnico, el desempeño exportador y los ingresos y variables estructurales de los pequeños y medianos agricultores, con énfasis en el análisis del periodo 2009-2012.

La **tercera** parte se centra en el contexto internacional y nacional de políticas agrarias dentro del cual se desarrolló el programa. La **cuarta** sección analiza los procesos y productos, así como posibles impactos que podría haber tenido el programa básicamente en función a lo ejecutado por el Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC). La **quinta** sección presenta conclusiones y recomendaciones surgidas del análisis.

1. El PBL de competitividad agraria

1.1. Caracterización de la competitividad agraria

Al momento de preparar el PBL (Préstamo de Política) para el apoyo a la agricultura peruana (aproximadamente en el año 2008) se elaboró un diagnóstico sobre la competitividad sectorial que luego sustentaría las líneas adoptadas para el programa. El primer documento conceptual del PBL señaló:

“La competitividad de la agricultura y de los productores rurales peruanos está fuertemente limitada por un insuficiente desarrollo e imperfecciones que caracterizan a los mercados de factores, productos y servicios agropecuarios, así como el débil rol que el Estado ha desempeñado como promotor y regulador de estos mercados” (BID: 2008; pag 6.).

Se identificaron múltiples fallas en los mercados agropecuarios y una limitada capacidad estatal para promover y regular dichos mercados. El diagnóstico resaltó los altos costos de transacción para organizar la oferta agropecuaria y las severas fallas de información que afectaban el desempeño de los principales mercados de factores y servicios, y por ende, limitaban los ingresos de los productores.

Un elemento central en el diagnóstico tuvo que ver con un aspecto estructural de la agricultura peruana: la severa atomización de la propiedad de la tierra. En un contexto de una agricultura muy atomizada las fallas de mercado y los altos costos de transacción hacen poco viable la participación de la mayoría de pequeños agricultores en mercados de adopción tecnológica, asistencia técnica, financiamiento y otros servicios importantes.

En este contexto, se identificaron como restricciones a ser atendidas: i. la limitada oferta de investigación e innovación; ii. el precario acceso a información de mercado por parte de los productores, especialmente los más pequeños; iii. el escaso desarrollo de cadenas productivas y *clusters* que articulen y organicen la oferta y demanda de los pequeños productores agropecuarios dispersos en el territorio. Y si bien se reconoció a otras importantes limitantes como la falta de crédito, titulación o sanidad agropecuarias, se planteó que las restricciones antes mencionadas debían tener la prioridad en la atención de un programa de competitividad agraria en el caso peruano.

1.2. Descripción de objetivos y diseño del PBL-Competitividad agraria I, II y III

Dado este diagnóstico, se plantearon como “parte” del programa cuatro componentes:

- a. El Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC)
- b. La promoción de Cadenas Productivas
- c. El Sistema de Innovación Agraria
- d. El Sistema de Información Agraria

Los ítems a., c. y d. tuvieron su propio marco normativo, es decir, se aprobaron normas con rango de ley (Decretos Legislativos) para darle soporte legal a las medidas, mientras que el ítem b. se estableció como un enfoque de políticas de carácter transversal a ser promovido en el sector.

El PCC se concibió como un programa fundamental dentro del PBL ya que estaría orientado a atender dos de los problemas más importantes del diagnóstico relacionadas con la atomización de la propiedad: la adopción de nuevas tecnologías y la organización de los pequeños y medianos agricultores. El PCC sería un programa de transferencias monetarias a pequeños y medianos productores organizados para facilitar su acceso a nuevas tecnologías y mercados, sobre la base de planes de negocio y un adecuado esquema de incentivos que incluían cofinanciamiento de los productores.

La promoción de cadenas productivas y *clusters* se planteó como una forma adicional de enfrentar los problemas de competitividad desde la perspectiva de actores interactuando en mercados con fallas de información. La idea básica es que las cadenas productivas y *clusters* tienen debilidades que pueden ser enfrentadas con la provisión de algunos bienes públicos como estudios de mercado, espacios de negociación y potencialmente inversiones que faciliten el funcionamiento de la cadena. En el caso del PBL se consideró importante promover la metodología o el enfoque de cadena en el accionar del Ministerio de Agricultura a través de sus órganos de línea correspondientes.

En el caso del sistema de innovación agraria, el PBL planteó como tema clave para la competitividad la implementación del nuevo marco normativo que creó el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA), que planteó una nueva institucionalidad para la gestión de la investigación agraria. El nuevo esquema intentaría darle un mayor rol al sector privado y académico en las decisiones sobre investigación, y al mismo tiempo, buscaría modernizar el alicaído sistema de investigación pública a cargo del INIA. También se pretendía incorporar la experiencia de los esquemas de fondos concursables promovidos por el proyecto INCAGRO que funcionó durante los años previos, y generar procesos de articulación más estables con el sistema nacional de ciencia y tecnología a cargo de CONCYTEC.

Similar situación se presentaba para el sistema de información, en donde se creaba el Sistema de Información de Estadísticas Agropecuarias (SIEA) para mejorar y ampliar la información sectorial. En este caso, se vio por conveniente introducir la necesidad de realizar un nuevo censo agropecuario, ya que el último censo se había realizado en el año 1994, fecha desde la que la agricultura peruana había sufrido importantes cambios. El PBL estableció como una de sus metas importantes la realización del IV Censo Nacional Agropecuario y, articulado a éste, un renovado sistema de estadísticas sectoriales. Igualmente, se consideró necesario mejorar el acceso de los productores a información de mercado a través de diversas formas de acceso usando los avances tecnológicos.

En conjunto, el PBL se estableció como un conjunto de apoyos técnicos a procesos importantes para la mejora de la competitividad sectorial. En este caso, el PCC se convertiría en un elemento nuevo y dinamizador para mejorar la articulación de pequeños y medianos agricultores a los mercados, mientras que los otros tres componentes buscaban mejorar la oferta de bienes públicos sobre la base de institucionalidad existente como la información, la investigación y los espacios de organización de las interacciones de ofertantes y demandantes en cadenas productivas y *clusters* de importancia.

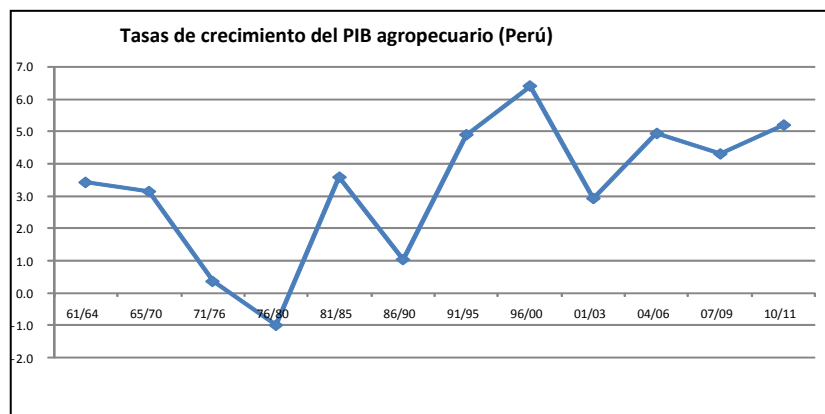
2. Evolución de indicadores de competitividad de la agricultura peruana en 2009-2012.

Dados el diagnóstico de base y las líneas programáticas del PBL, en esta sección analizamos la evolución de algunos de los indicadores clave de la agricultura peruana en el periodo 2009-2012. En las secciones siguientes se irán introduciendo marcos contextuales a nivel internacional, nacional y sectorial para poder ubicar al PBL y su posible contribución a la mejora de la competitividad sectorial.

2.1. Desempeño productivo

La agricultura peruana ha tenido crecimiento en el periodo 2004-2011, con tasas que han oscilado entre 4 y 5%.

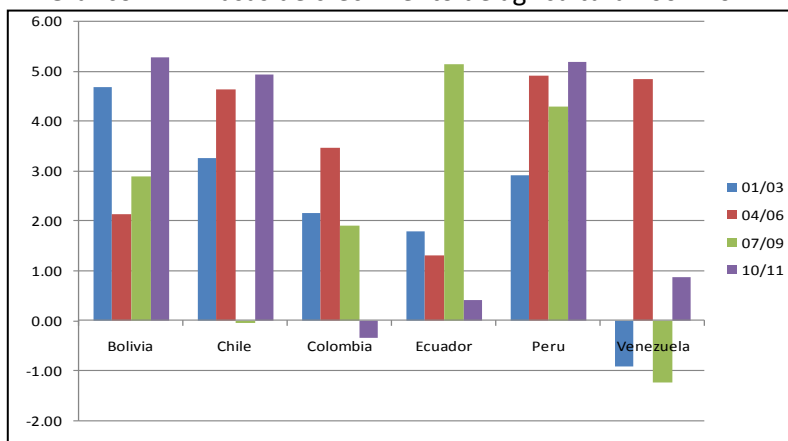
Gráfico N° 1



Fuente: FAOSTAT (2013)

Si bien las tasas han sido ligeramente inferiores a las obtenidas entre 1991 y 2003, han sido más estables. Igualmente, las tasas 2004-2011 han sido superiores a las obtenidas en las décadas previas a los 1990s. Esto indica un proceso más estable y sostenido de crecimiento sectorial durante la última década. En el gráfico N° 2 se presentan las tasas comparativamente con países vecinos y del área andina.

Gráfico N° 2: Tasas de crecimiento de agricultura 2001-2011

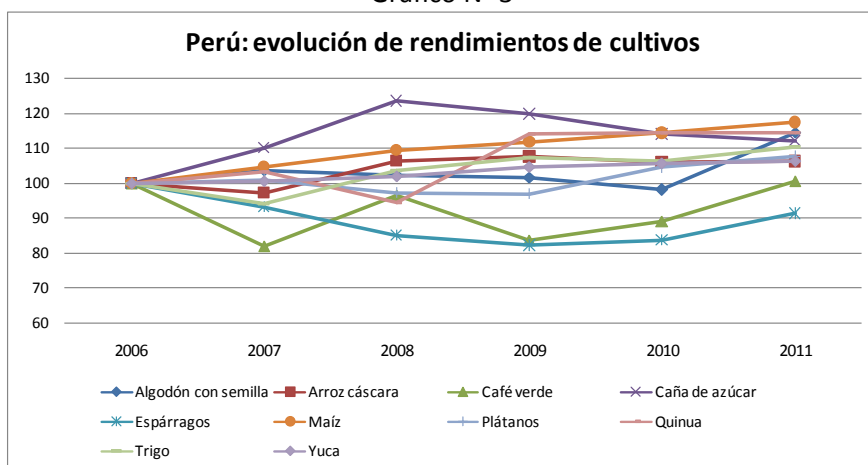


Fuente: FAOSTAT (2013)

Se puede ver que la agricultura del Perú obtuvo tasas más altas que la mayor parte de países vecinos durante la última década.

En cuanto a los rendimientos de algunos de los principales cultivos, en el gráfico siguiente se presenta la evolución 2006-2011.

Gráfico N° 3



Fuente: FAOSTAT (2013)

Los rendimientos han crecido para la mayor parte de productos, aunque se observa una caída en café y espárragos, dos de los productos más importantes de exportación. En el cuadro N° 1 se presenta la relación entre los rendimientos promedio 2006-2011 del Perú y el máximo rendimiento promedio de los países vecinos.

Cuadro N° 1. Comparativo de rendimientos de Perú y máximo de vecinos (Kg/Ha)

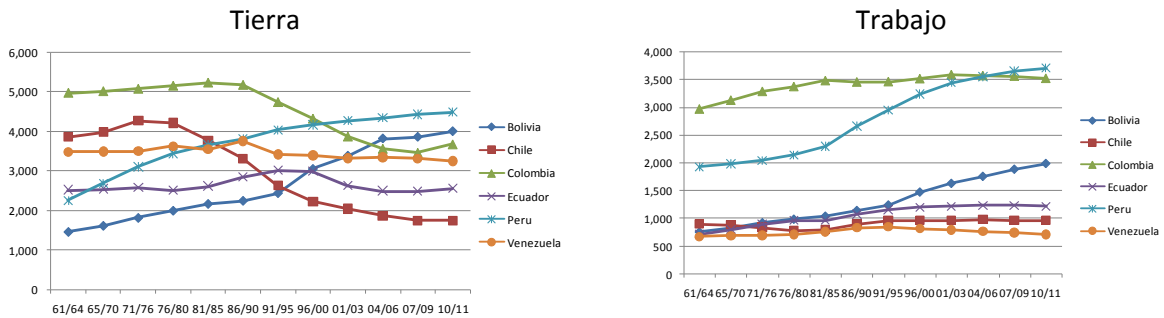
	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Perú/max
Espárragos		5,281	4,744	2,740	11,568		2.190
Quinoa	590			711	1,084		1.524
Algodón con semilla	912		1,725	1,290	2,402	767	1.393
Plátanos	9,943		8,093	5,117	12,452	9,130	1.252
Arroz cáscara	2,349	5,171	5,806	4,240	7,140	5,144	1.230
Caña de azúcar	46,293		100,000	85,100	120,000	75,495	1.200
Yuca	9,292		11,043	3,703	11,482	13,163	0.872
Café verde	1,064		881	211	782	385	0.735
Trigo	1,229	4,912	1,717	837	1,384	306	0.282
Maíz	2,519	10,638	2,806	2,089	2,972	3,370	0.279

Fuente: FAOSTAT (2013)

Se puede ver que Perú tiene el mayor rendimiento en espárragos, quinoa, algodón, plátanos, arroz cáscara y caña de azúcar, pero está por debajo de otros países en yuca, café, trigo y maíz.

Para una evaluación más estructural del desempeño productivo en el gráfico N° 4 se presenta el uso de los factores tierra y trabajo de cada país para el periodo de cinco décadas 1961-2011.

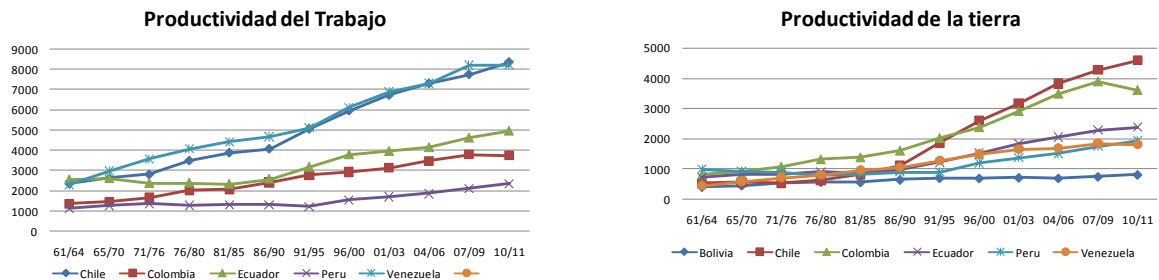
Gráfico N° 4: Uso de Factores Agropecuarios



Fuente: FAOSTAT (2013)

La agricultura de Perú (junto con Bolivia) ha venido utilizando más tierra y trabajo para el crecimiento agrario, a diferencia del resto de países en los que se observa menor uso de tierra, trabajo o ambos. En el gráfico N° 4 se presenta la productividad de cada uno de estos factores.

Gráfico N° 5: Productividad del Trabajo y la Tierra Agropecuarios (US\$ de 1999-2000)



Fuente: FAOSTAT (2013)

La agricultura del Perú tiene la más baja productividad del trabajo (US\$ por trabajador), y la penúltima productividad de la tierra ya que sólo supera a Bolivia y muy cerca a Venezuela en la última década. Esto indica que, pese al importante crecimiento de la agricultura peruana en las últimas dos décadas, aún muestra una limitada capacidad para generar ingresos adecuados para sus agricultores.

Una estimación de la evolución de la Productividad Total de los Factores (PTF) de las agriculturas de estos mismos países usando datos de FAOSTAT y una especificación paramétrica de la función de producción agregada con elasticidades fijas para el uso de tierra, trabajo y fertilizantes arroja que la agricultura del Perú ha tenido una evolución positiva en la última década pero aún muy por debajo del desempeño del resto de países (con la excepción de Bolivia), como se puede ver el gráfico N° 6.

Gráfico N° 6



Fuente: Estimaciones propias con datos de FAOSTAT (2013)

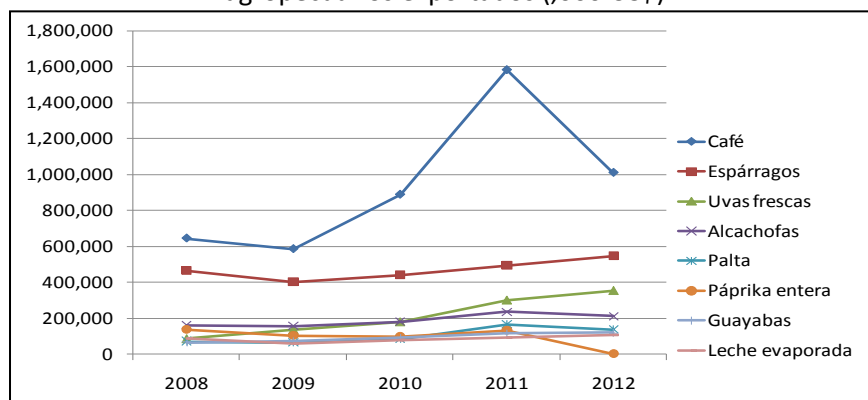
Se puede ver que la agricultura peruana ha empezado a tener un crecimiento de la PTF de su agricultura similar a la de otros países como Colombia y Venezuela desde los 1990s, pero aún se encuentra bastante por debajo del crecimiento de Chile y también por debajo del crecimiento observado para Ecuador durante las últimas dos décadas. En conjunto, se puede decir que aunque la agricultura del Perú ha venido creciendo y mostrando algunas mejoras agregadas de productividad, aún se encuentra a niveles por debajo de lo obtenido por países similares como Colombia (en cuanto a productividad del trabajo) y a Ecuador (en cuanto a crecimiento de PTF). Además, se puede ver que Perú aún está a bastante distancia de lo logrado por Chile en las últimas cuatro décadas tanto en niveles como en procesos de cambio.

En resumen, se constata un comportamiento positivo en la producción y productividad de la agricultura peruana, especialmente en la última década, pero el ritmo de este crecimiento es aún limitado en una perspectiva comparativa. Es posible, por esto, argumentar que el crecimiento agropecuario peruano está aún siendo limitado por diversas restricciones de competitividad, algunas de ellas muy probablemente relacionadas al limitado cambio técnico y/o a una asignación ineficiente de recursos agrarios.

2.2. Desempeño exportador

En el gráfico N° 7 se presenta la evolución del valor (en dólares corrientes) de las exportaciones agropecuarias peruanas desagregadas para los principales productos en el periodo más reciente 2008-2102. Se puede ver que hubo crecimiento significativo del valor de las exportaciones de café y, en menor medida, de espárragos y uvas frescas. En el caso de paltas y alcachofas se observa un crecimiento hasta 2011, con declive en 2012, mientras que en el caso de páprika (exportada básicamente a UE), el producto dejó de ser exportado el año 2012 pese a que tuvo un desempeño creciente en los años previos. Un producto agroindustrial de exportación importante es la leche evaporada que ha tenido un crecimiento sostenido estos años acercándose a los US\$ 100 millones anuales en 2012.

Gráfico N° 7: Evolución de principales productos agropecuarios exportados (,000 US\$)



Fuente: SUNAT (2013)

Para evaluar el comportamiento exportador de la agricultura es preciso ubicarla en un contexto global. Para este fin utilizaremos el ranking que hace el International Trade Center (ITC) sobre el desempeño exportador de cerca de 180 países y tomando en cuenta variables relacionadas al comercio exterior. El Índice de Competitividad Exportadora (ICE) del ITC permite evaluar el sector agropecuario en cuanto a productos frescos y procesados. En el cuadro N° 2 se presenta la evolución del índice para productos frescos entre 2007 y 2011.

Cuadro N° 2. Índice de Competitividad Exportadora (ICE) del ITC para el Perú

Productos agropecuarios frescos

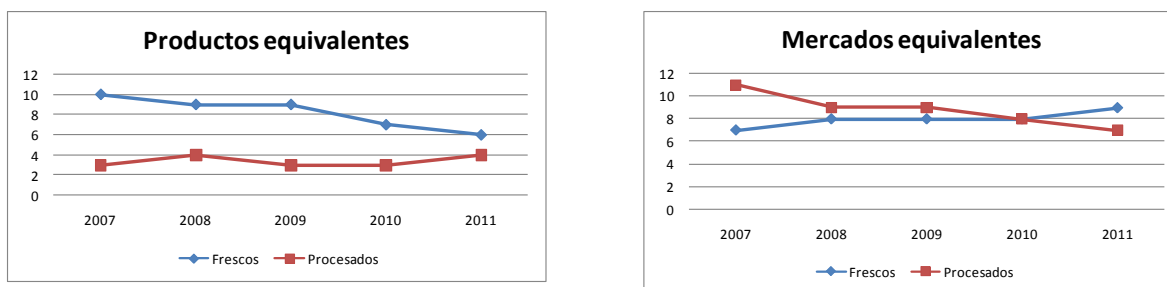
Indicator's Description	2007		2008		2009		2010		2011	
	(Value)	(Rank)	(Value)	(Rank)	(Value)	(Rank)	(Value)	(Rank)	(Value)	(Rank)
Number of exporting countries for the ranking in the sector	180	0	180	0	181	0	182	0	183	0
Value of exports (in thousand US\$)	1675351	0	2,165,752	0	2099058	0	2724906	0	4,081,302	0
Export growth in value, p.a. (%)	0.23	36	0.21	44	0.14	38	0.15	54	0.24	29
Share in national exports (%)	0.05	0	0.06	0	0.07	0	0.07	0	0.08	0
Share in national imports (%)	0.05	0	0.05	0	0.05	0	0.05	0	0.05	0
Relative trade balance (%)	0.16	0	0.12	0	0.23	0	0.22	0	0.29	0
Relative unit value (world average = 1)	2	0	2.3	0	1.6	0	2	0	2.3	0
Net exports (in thousand US\$)	473775	41	464,715	43	803933	33	1016293	34	1,853,808	26
Per capita exports US\$/inhabitant	58.8	87	75.1	82	72.8	79	92.4	76	136.0	68
Share in world market (%)	0.0034	49	0.37%	44	0.004	41	0.0044	42	0.54%	36
Product diversification (N° of equivalent products)	10	57	9	56	9	55	7	64	6	83
Product concentration (Spread)	0	54	0	53	0	53	0	64	0	76
Market diversification (N° of equivalent markets)	7	83	8	68	8	72	8	65	9	63
Market concentration (Spread)	0	78	0	64	0	67	0	62	0	62
Relative change of world market share p.a (%)	0.0845	0	489	0	0.0456	0	0.0345	0	1114	0
Competitiveness effect, p.a. (%)	0.0746	32	551	42	0.0533	30	0.0364	45	863	35
Initial geographic specialisation, p.a. (%)	-0.013	149	-177	146	-0.0186	144	-0.0205	140	-130	120
Initial product specialisation, p.a. (%)	0.03	34	250	44	0.014	53	0.029	38	373	33
Adaptation effect, p.a. (%)	-0.0071	108	-134	118	-0.0031	98	-0.0104	117	0.0800%	82
Matching with dynamics of world demand	0	37	0	63	0	140	0	102	0	98
Absolute change of world market share (% points p.a)	0.000205	19	0.0144%	31	0.000148	25	0.00013	28	0.0384%	13
Average Index: Current Index	0	40	0	30	0	32	0	30	0	28

Fuente: International Trade Center

Se puede ver que el Perú mejoró su posición en el índice desde el puesto 40 en 2007 hasta el puesto 28 en 2011 (última fila). En cuanto a los procesados (no se presenta el cuadro aquí), en este caso el Perú ha tenido más bien un ligero retroceso entre 2007 y 2011, pasando del puesto 45 al puesto 47.

La mejora en la posición exportadora de productos frescos se ha debido fundamentalmente al mayor volumen de las exportaciones ya que los precios unitarios de han mantenido constantes. Igualmente, se puede ver que en indicadores relacionados a la diversificación de productos no se ha generado mayor cambio o incluso ha habido deterioro, especialmente para frescos como se ve en el gráfico N° 8 (el índice utiliza “productos equivalentes”). En el caso de mercados, sí ha habido un ligero aumento en los productos frescos, más no en los procesados donde se observa caída en el número de “mercados equivalentes”.

Gráfico N° 8. Evolución de indicadores de diversificación de exportaciones



Fuente: ICE Index (International Trade Center)

En conjunto, los indicadores de desempeño exportador del ITC indican que Perú ha logrado mejorar sólo marginalmente en el comercio mundial de productos frescos más no en el de procesados. En el primer caso, le mejora se ha debido básicamente al mayor volumen exportado desde 2007 sin observarse una ampliación del número de productos a los que se exporta (más bien lo contrario). Este tipo de crecimiento sin mucha diversificación es vulnerable a la creciente competencia de otros países exportadores, o ante problemas de oferta como los que actualmente se vienen observando en el caso del café.

Por esto se puede sostener que el sector agro-exportador peruano ha tenido un desempeño positivo pero aún bastante limitado en términos de su sostenibilidad en el tiempo. Sigue siendo un sector relativamente concentrado en pocos productos y con relación limitada a cierto tipo de agricultores y que no son mayoritarios en la agricultura peruana. El reto de mejorar significativamente en cuanto a diversificación de productos sigue vigente para el sector agro-exportador peruano.

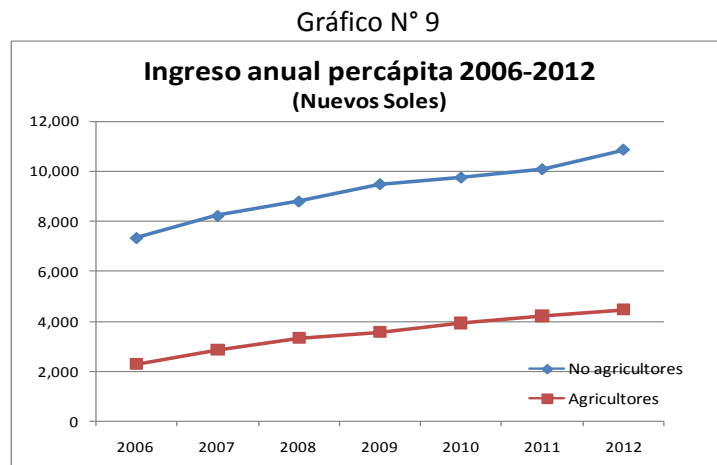
2.3. La situación de la pequeña y mediana agricultura 2006-2012

Un segmento particularmente importante de la agricultura peruana en términos de empleo y aporte al producto sectorial es el de medianos y pequeños agricultores. Este segmento enfrenta los mayores desafíos de competitividad debido a sus limitaciones en términos de escala de producción, articulación a mercados de productos y servicios, adopción de tecnología y disponibilidad de activos productivos.

En esta sección evaluamos su desempeño económico en el periodo 2006-2012 utilizando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del INEI, que es aplicada cada año a una muestra representativa de todos los hogares peruanos para medir sus ingresos y niveles de pobreza. Debido a que esta encuesta identifica a hogares en función a sus viviendas y no de su área

agropecuaria, es posible usar la encuesta para describir al sector de pequeños y medianos agricultores, que son la gran mayoría de los agricultores del país.

La evolución del ingreso per cápita promedio de los hogares de agricultores y no agricultores entre 2006 y 2012 se presenta en el gráfico siguiente.



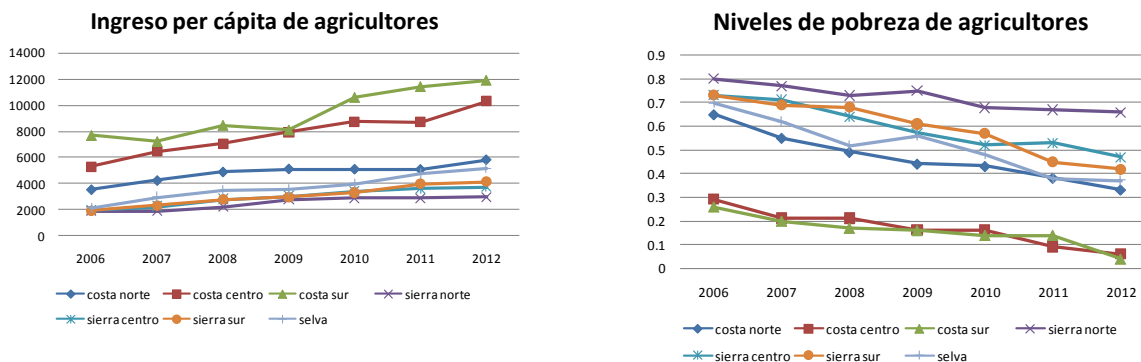
Fuente: ENAHOS 2006-2012, INEI

Se puede ver que los ingresos de los agricultores se han incrementado significativamente aunque siguen bastante por debajo de los ingresos del resto de hogares de la sociedad. En promedio, los ingresos de hogares agropecuarios equivalen sólo el 38% de los ingresos de los hogares no agropecuarios. Cabe señalar que esta proporción se incrementó de 31% en 2006 a 41% en 2012, que equivale a una reducción en la brecha de ingresos a favor de los agricultores pero aún a una distancia considerable.

Cabe señalar que, según el PESEM 2012-2016 del Ministerio de Agricultura (pg. 29), el índice promedio de precios al productor del Ministerio de Agricultura tuvo una tendencia positiva durante 2006-2011, aunque con fuertes fluctuaciones temporales y espaciales. Esta mejora en los precios al productor han tenido ciertamente efectos en el incremento de ingresos observado.

En lo que sigue se presenta la evolución de algunos indicadores de ingresos y producción con desagregación en los grandes dominios de la encuesta: costa norte, centro y sur, sierra norte, centro y sur, y selva.

Gráfico N° 10. Ingresos y pobreza de agricultores 2006-2012



Fuente: ENAHOS 2006-2012, INEI

Como se puede ver, los ingresos per cápita anuales (en soles corrientes) de los pequeños y medianos agricultores aumentaron significativamente en todas las regiones entre 2006 y 2012 y por ende las cifras de pobreza también tuvieron caídas significativas. La ENAHO permite una aproximación a algunos de los elementos estructurales que podrían estar detrás de estos cambios y que en cierta forma podrían estar relacionados a la competitividad sectorial. Para fines de identificar algunas dinámicas estructurales compararemos valores medios entre 2012 y 2006 para variables disponibles en la encuesta en el cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: Cambio % en algunas variables de ENAHO 2006 y 2012 para agricultores

	costa norte	costa centro	costa sur	sierra norte	sierra centro	sierra sur	selva	Total
Ingreso per cápita	65.0%	95.0%	54.4%	54.5%	88.9%	111.5%	143.9%	95.4%
Incidencia de pobreza	-31.9%	-23.2%	-22.4%	-14.0%	-26.3%	-31.6%	-33.8%	-27.6%
Edad JH	8.9%	-2.3%	-10.2%	0.0%	12.4%	9.0%	9.7%	8.5%
JH Varón	-1.3%	-17.3%	-19.2%	4.1%	-5.4%	-0.4%	-3.3%	-1.9%
Tierra en transitorios	-11.5%	-32.5%	43.6%	-39.7%	-16.6%	-6.5%	-1.5%	-8.1%
Tierra en permanentes	-3.4%	213.5%	18.0%	190.0%	45.5%	56.3%	15.8%	32.6%
Tierra total	-6.5%	9.5%	141.3%	-31.6%	-4.1%	5.8%	-10.6%	-2.6%
Número de parcelas	-3.6%	12.2%	35.2%	-22.1%	0.0%	4.0%	-12.4%	-2.8%
Tierra no titulada	95.4%	210.5%	919.2%	-8.2%	-52.2%	69.7%	-25.0%	-7.1%
Porcentaje tierra con riego	20.1%	-12.8%	-4.3%	9.1%	8.0%	12.7%	6.4%	15.2%
Valor del ganado	11.3%	8.2%	82.6%	18.1%	55.9%	45.2%	93.8%	48.5%
Usa Asistencia Técnica	1.6%	1.1%	-1.1%	0.8%	0.0%	0.0%	0.4%	0.4%

Fuente: ENAHOs 2006 y 2012, INEI

El ingreso per cápita se ha incrementado casi al doble para los agricultores peruanos entre 2006 y 2012; y la incidencia de la pobreza ha caído en 27 puntos porcentuales en el mismo periodo (de 71.2% a 43.6%). El incremento en ingresos ha sido particularmente importante en la sierra sur y en la selva, así como en costa y sierra centro. La sierra norte tiene la menor disminución en pobreza de todas las regiones.

En cuanto a los cambios en algunas variables más estructurales, se puede ver que la edad promedio de los agricultores se ha incrementado en 8.5% (4 años, de 49.3 a 53.3 años en promedio). Solamente en la costa sur se observa una caída significativa (10%) en la edad de los agricultores, indicando una cierta renovación generacional. También se observa una ligera caída en los hogares agropecuarios liderados por varones (pasa de 84.4 a 82.2%), y el cambio también es más marcado en costa sur y costa centro, con lo que ambos procesos podrían estar relacionados (mayor participación de mujeres más jóvenes como agricultoras en costa sur, por ejemplo).

En cuanto a activos productivos como la tierra, se observa una caída de 8.1% en el tamaño promedio de tierra asignada a cultivos transitorios, pero a favor del incremento en la tierra asignada a cultivos permanentes, que suben en 33%, especialmente en costa centro y sierra norte. Sólo en costa sur se observa aumento tanto en transitorios como en permanentes. Este cambio es importante e indica una orientación hacia cultivos de mayor valor y capitalización en la agricultura de pequeña y mediana escala.

Cabe señalar que no se observa un cambio significativo en el número promedio de parcelas que manejan los agricultores, que sólo ha bajado de 3.22 a 3.13 parcelas por productor (una caída de 2.8%). La atomización de la producción sigue siendo importante, especialmente en la sierra donde el promedio supera las 4 parcelas por agricultor en sierra centro y sur.

Con respecto a los activos ganaderos, el valor total del ganado entre 2006 y 2012 se incrementó en 48.5%, con aumentos más fuertes en la selva (94%) y costa sur (83%). La región de la sierra con menor incremento del valor del ganado fue sierra norte con 18.1% en contraste al mayor incremento en sierra centro (56%) y sierra sur (45%).

En titulación de tierras, se registra una caída modesta de 7.1% en la tierra sin titulación, aunque con fuertes variaciones por dominios: en costa la tierra no titulada se ha incrementado fuertemente, mientras que en sierra (salvo sierra sur) y selva ésta cae.

En cuanto al riego, se aprecia un aumento importante en el uso del riego por parte de los agricultores pequeños y medianos, con un aumento en 15% en el porcentaje de área bajo riego. La desagregación del cambio en el porcentaje de área con riego en cada dominio se presenta en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 4

Porcentaje de tierra bajo riego			
	2006	2012	Cambio %
costa norte	66.1%	86.2%	20.1%
costa centro	100.0%	87.2%	-12.8%
costa sur	100.0%	95.7%	-4.3%
sierra norte	25.0%	34.1%	9.1%
sierra centro	35.5%	43.5%	8.0%
sierra sur	21.0%	33.7%	12.7%
selva	1.3%	7.7%	6.4%
Total	22.3%	37.5%	15.2%

Fuente: ENAHOS 2006 y 2012, INEI

Se puede ver que en la sierra ha habido incrementos sustanciales pasando la sierra norte de 25% a 34%, la sierra centro de 36% a 44% y la sierra sur de 21% a 34% de área promedio bajo riego. Es indudable que estos incrementos deben haber contribuido a aumentar la producción, productividad e ingresos de los agricultores medianos y pequeños observados en el periodo.

Finalmente, el uso de asistencia técnica (comprada) por parte de los agricultores peruanos es bajísimo (0.7% en 2006 y 1.1% en 2012), y no se observa un cambio significativo en el uso de este servicio por parte de los agricultores. Esto indica un bajo nivel de desarrollo tecnológico y un muy limitado desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica orientado a pequeños y medianos agricultores en el país.

La ENAHO permite también una aproximación a los productos generados por los agricultores y a su dinámica en el tiempo. Sobre la base del análisis de productos se pudo constatar algunas de las siguientes tendencias en el periodo 2006-2012:

- Algunos productos han tenido fuerte crecimiento explicando la dinámica de regiones como el arroz en costa norte y costa sur, y en la selva; el café y cacao en selva; y el plátano en costa norte.
- Productos andinos como quinua, fibra de camélidos y cuyes han impulsado parte del crecimiento en sierra sur y centro, más no en sierra norte.
- Se observa un cierto declive de algodón en costa centro, y de la producción de leche en la mayor parte de regiones.
- La sierra norte no tiene ningún producto que destaque en términos de crecimiento significativo.

En conclusión, la pequeña y mediana agricultura en el Perú ha tenido un desarrollo positivo entre 2006 y 2012, marcado por un incremento significativo en los ingresos y caída en la incidencia de la pobreza en todas las regiones. La brecha con los ingresos de los hogares no agropecuarios se ha reducido pero aún los ingresos de los agricultores equivalen solamente a un 40% de los ingresos de los no agropecuarios.

La evolución positiva de los ingresos habría estado relacionada a mejores precios al productor en un contexto de mayor demanda de las ciudades y de aumento en los precios mundiales de alimentos (desde 2008). Igualmente, se han observado mejoras en los activos agropecuarios como instalación de cultivos permanentes y mayor acceso a riego, especialmente en la sierra. Igualmente se ha registrado una importante capitalización ganadera, con especial impacto en selva, costa sur y sierra centro y sur. Algunos productos que han dinamizado los ingresos de los agricultores han sido el café en la selva, el arroz y el plátano en la costa norte, la ganadería y cereales en la costa sur y sierra sur. Están en declive el algodón en costa y la producción lechera en diversas partes del territorio.

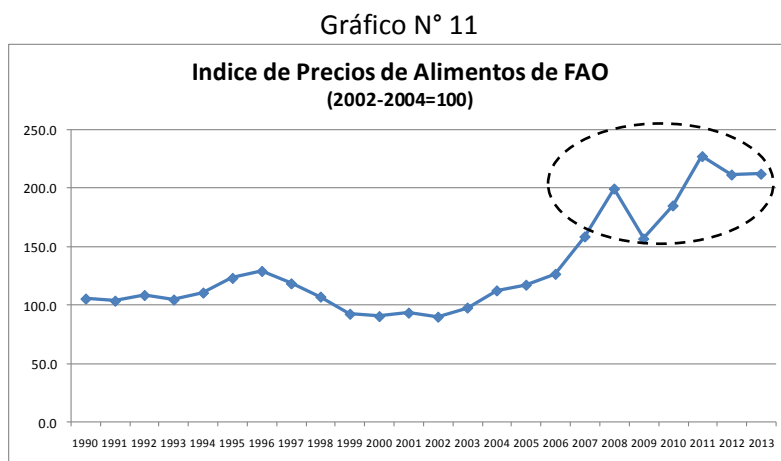
No obstante este comportamiento positivo, también se mantienen elementos estructurales limitantes. En primer lugar la población agropecuaria ha seguido envejeciendo y persiste una alta atomización de la propiedad. Igualmente, se observa un muy reducido uso de la asistencia técnica, que indica baja adopción de nuevas tecnologías y limitado desarrollo de los mercados de servicios agropecuarios para pequeños y medianos agricultores. Estas limitantes siguen siendo importantes para explicar la aún gran brecha entre ingresos agropecuarios y no agropecuarios.

3. Contexto internacional y políticas nacionales y sectoriales en periodo 2009-2012

3.1. Tendencias en mercados agropecuarios

El periodo 2009-2012 ha estado marcado por dos eventos importantes: (i) el considerable aumento en los precios de los principales alimentos a nivel mundial desde 2008-09, y (ii) la desaceleración de la economía en 2012 debido a la crisis europea.

En el primer caso, los precios de los alimentos tuvieron un incremento considerable tanto en nivel como en volatilidad desde 2008, como se puede ver en la evolución del índice agregado de precios de alimentos que elabora la FAO.



Fuente: FAO (2013)

El fuerte incremento del índice de precios del 2008 se conoció como la “crisis de precios de alimentos” y se ha extendido hasta el 2013. Según diversos estudios y proyecciones de FAO, estos precios altos de alimentos han venido para quedarse y se mantendrán en los próximos años debido a que reflejan condiciones estructurales como la mayor demanda de alimentos de mayor contenido protéico en China e India; el fuerte incremento en las áreas de cultivos dedicadas a biocombustibles en Estados Unidos (se estima que un 40% del área de maíz en USA se destina a biocombustibles); y la ocurrencia de mayores variaciones climáticas en ciertas regiones productoras de alimentos. Los altos precios del petróleo y la especulación financiera también parecen haber jugado un rol en la evolución reciente de los precios de los llamados *commodities* alimentarios.

Esta nueva situación de los mercados mundiales de alimentos han generado preocupación en las autoridades de los países en desarrollo, especialmente en un contexto en el que en la última década estos países pasaron a ser importadores netos de cereales y productos de la ganadería (FAO, 2012). En el caso peruano, por ejemplo, el *shock* de precios del año 2008 sí tuvo impactos significativos en los precios domésticos de alimentos, básicamente por el incremento de los costos del maíz amarillo, el trigo y los derivados de la soya; que afectaron las cadenas alimentarias avícola, de harina y aceites (Zegarra y Tuesta, 2009).

En cuando a la desaceleración de la economía mundial, desde 2011 se reinició una etapa de menor crecimiento de la economía global, especialmente en la Unión Europea y en menor medida en los Estados Unidos y Japón. Igualmente, el fuerte crecimiento de la economía de China empezó a

mostrar algunos indicios de desaceleración. Este conjunto de factores parecen estar influyendo en la reciente caída en los precios de algunas materias primas, especialmente de los metales, afectando la balanza comercial del Perú.

Algunas de las tendencias en los mercados de alimentos se han seguido profundizando en el último lustro. Un actor clave en lo que viene ocurriendo es China, que se ha convertido no solamente en uno de los mayores importadores de alimentos para consumo humano o para consumo animal, sino también en un gran exportador de algunos productos en los que antes tenía presencia marginal como hortalizas y frutas. En general, los países en desarrollo han venido incrementando la oferta de hortalizas y frutas, mientras los países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo exportadores importantes de cereales, soya y lácteos, en muchos casos con altos niveles de subsidios otorgados a sus productores.

3.2. Contexto macroeconómico nacional

La economía peruana ha tenido relativamente altas tasas de crecimiento en el periodo 2010-2012, luego del nulo crecimiento obtenido en 2009 debido a la crisis internacional.

Cuadro N° 5. Tasas de crecimiento anual de variables económicas

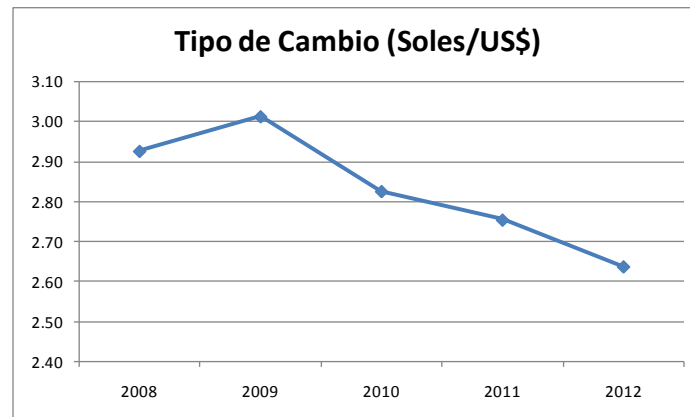
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Demanda Interna	<u>11.8</u>	<u>12.3</u>	<u>-2.8</u>	<u>13.1</u>	<u>7.1</u>	<u>7.4</u>
a. Consumo privado	8.3	8.7	2.4	6.0	6.4	5.8
b. Consumo público	4.5	2.1	16.5	9.7	6.1	10.5
c. Inversión bruta interna	25.8	25.8	-20.6	36.3	9.4	10.1
Inversión bruta fija	22.6	27.1	-9.1	23.1	4.8	14.9
- Privada	23.3	25.9	-15.1	22.1	11.4	13.6
- Pública	18.9	33.7	21.6	26.7	-18.0	20.8
2. Exportaciones	6.9	8.2	-3.2	1.3	8.8	4.8
4. Importaciones	21.4	20.1	-18.6	24.0	9.8	10.4
3. Producto Bruto Interno	8.9	9.8	0.9	8.8	6.9	6.3

Fuente: BCRP

Luego del 2009, retomaron un gran dinamismo las importaciones, y en menor medida las exportaciones. También se observó un crecimiento importante de la inversión. En conjunto, el Perú fue uno de los países que pudo superar la crisis del 2009 gracias a un buen manejo macroeconómico y una pronta recuperación de la inversión privada y pública. Esto ha permitido que se mantengan tasas de crecimiento del PBI de casi 9% en 2010 y de 6.9 y 6.3% en 2011 y 2012. Para el 2013 se espera una tasa de crecimiento de alrededor de 6%.

En un contexto de muy baja inflación, la economía peruana ha visto también fortalecerse a la moneda nacional desde el año 2009, con una importante apreciación del sol de 12% entre 2009 y 2012.

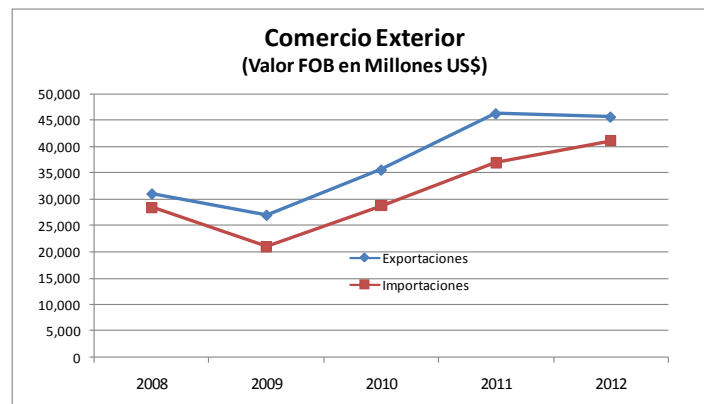
Gráfico N° 12



Fuente: BCRP

Pese a esta persistente apreciación cambiaria, las exportaciones peruanas han seguido aumentando desde 2009 al mismo ritmo que las importaciones, incrementando la balanza comercial, salvo en 2012 en que se empieza a reducir el superávit exportador por el estancamiento en las exportaciones mientras las importaciones siguieron creciendo.

Gráfico N° 13



Fuente: BCRP

En general, el contexto macroeconómico ha sido favorable para el crecimiento y la mayor parte de los sectores económicos, tanto ligados al comercio exterior como a la demanda interna han crecido en el periodo bajo análisis. En este contexto, el crecimiento del sector agrario ha estado en el promedio del crecimiento de los sectores en el periodo 2010-2012.

3.3. Políticas agropecuarias y la competitividad

Las políticas agrarias entre 2009 y 2012 han estado marcadas por algunos procesos importantes: i. puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; ii. Cambio de gobiernos regionales en 2010 y gobierno nacional en 2011; iii. La reforma institucional del Ministerio de Agricultura.

En este contexto, en el periodo se ha ido perfilando un Ministerio de Agricultura más orientado a los temas de competitividad en el contexto de la mayor apertura comercial y un claro énfasis en promover la inversión privada en sectores con ventajas comparativas como la agroexportación en ciertos valles costeros y de productos forestales. Del otro lado de la moneda, se observó una

menor atención a los problemas de las unidades campesinas y comunidades nativas, y una creciente dificultad para articular la política nacional al nivel regional y local. El cambio de autoridades en 2010 y 2011 también generó efectos de discontinuidad en algunos casos.

La reforma institucional del Ministerio de Agricultura se realizó en el marco de la dación de una serie de normas orientadas a atraer inversión privada al sector y mejorar la calidad de los servicios ligados a la competitividad agraria. Se creó la Dirección Nacional de Competitividad Agraria como una muestra directa del interés en promover políticas de competitividad a nivel sectorial y multisectorial. Una medida controversial en este contexto fue la consolidación en Agrorural de una serie de programas como PROSAAMER, Sierra Sur y Sierra Norte, y Aliados, sin que existiera una misma orientación y poblaciones objetivo similares. Igualmente, pese a la creación de una Oficina de Enlace Regional, ésta área ha sido muy débil y con baja capacidad para articular la política nacional con las políticas de los gobiernos regionales y nacionales.

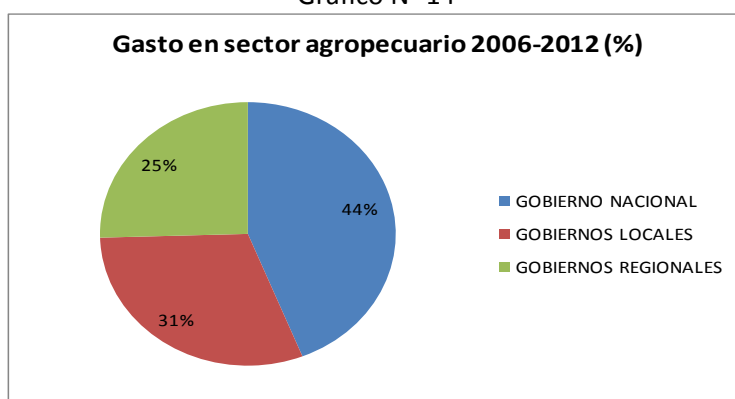
En el ámbito de los recursos naturales, se creó la Autoridad Nacional del Agua (ANA) siguiendo el mandato de la nueva Ley de Recursos Hídricos aprobada en 2008. Aunque el agua es un recurso multisectorial, la máxima autoridad en la materia sigue estando en el Ministerio de Agricultura debido a la fuerte presión que ejercen los agricultores organizados en las Juntas de Usuarios y que temen el desplazamiento de sus intereses si se asignan funciones a otro ministerio como el de Medio Ambiente, también creado durante la gestión del gobierno anterior.

La nueva administración iniciada a mediados del 2011 ha mantenido en general la misma estructura del Ministerio heredada del gobierno anterior aunque viene actualmente planteando una nueva reforma institucional en la que se pretende elevar la importancia del riego a tal punto que la nueva denominación sería Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). Esta reforma aún está en proceso.

3.4. Evolución del gasto agregado sectorial

Entre 2009 y 2012 el gasto público total en el sector agropecuario ascendió a 8,700 millones de soles, es decir, el sector público gastó un promedio de 2,176 mil millones anuales. Del total ejecutado, el gobierno nacional tuvo el 44%, los gobiernos locales (municipios provinciales y distritales) el 31% y los gobiernos regionales el restante 25%.

Gráfico N° 14



Fuente: SIAF-MEF

Esto indica que los tres niveles de gobierno son importantes en el gasto público agropecuario (GPA). Los niveles de ejecución presupuestal entre 2009 y 2012 se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 6. Ratio de ejecución presupuestal (Ejecutado/PIM)

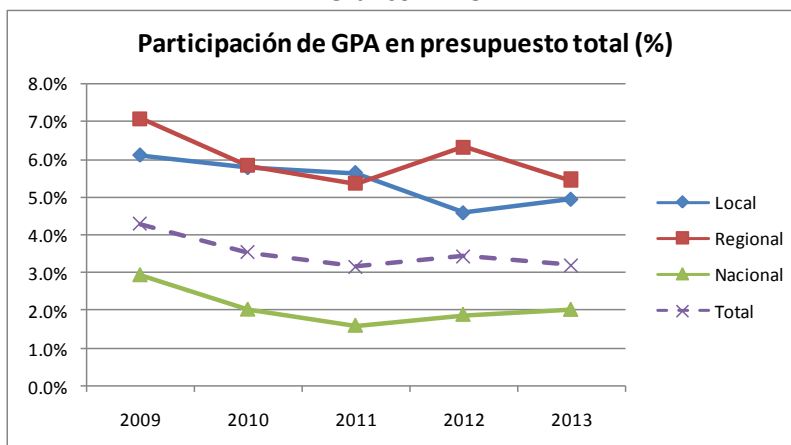
	2009	2010	2011	2012	Total
GOBIERNO NACIONAL	81%	98%	75%	65%	80%
GOBIERNOS LOCALES	74%	78%	45%	69%	68%
GOBIERNOS REGIONALES	83%	79%	47%	40%	55%
Total	78%	88%	61%	61%	71%

Fuente: SIAF-MEF

El gobierno nacional ha tenido una mejor tasa de ejecución, de 80%, versus 68% en los gobiernos locales y solamente 55% en los gobiernos regionales. El promedio de ejecución de los tres niveles de gobierno ha sido de 71%, cifra reducida y que indica un serio problema de sub-ejecución en el GPA, especialmente en los gobiernos regionales. La evolución también refleja el ciclo político ya que a inicios de 2011 iniciaron gestiones los gobiernos regionales y locales y a mediados del mismo año se inició una nueva administración del gobierno central. Estos cambios de autoridades han generado caídas en los ratios de ejecución del GPA de los tres niveles de gobierno aunque en el caso de los gobiernos regionales el rezago se ha mantenido e incluso aumentado en el año 2012.

Con respecto a la importancia del GPA en el presupuesto de cada nivel de gobierno, en el gráfico siguiente se presenta la evolución 2009-2013 de la participación en el PIM de cada año.

Gráfico N° 15



Fuente: SIAF-MEF

En el total, el GPA equivale a entre 3 y 4.5% del presupuesto total de la república y se observa un declive entre 2009 y 2011, con una ligera recuperación en 2012-2013. Se puede ver, además, que los gobiernos regionales y locales destinan entre 5 y 7% al GPA mientras que el gobierno nacional solamente entre el 2 y 3%. Cabe señalar que el peso del sector agropecuario en el PIB nacional es de aproximadamente 7.6% y un 30% de la PEA.

En cuanto al GPA del gobierno nacional, en el cuadro N° 7 se presenta la evolución del PIM (Presupuesto Institucional Modificado) de las principales unidades ejecutoras del Ministerio de Agricultura.

Cuadro N° 7: PIM por unidades ejecutoras 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
MINISTERIO DE AGRICULTURA-ADMINISTRACION	473,064,843	363,123,791	224,850,863	327,867,166	284,248,326
SEDE CENTRAL INIA	57,947,679	62,355,228	59,003,101	48,569,144	15,718,485
ESTACIONES INIA	0	0	0	2,566,023	23,514,970
PROGRAMA DE COMPENSACIONES PARA LA COMPETIVIDAD	0	32,209,136	9,334,310	25,922,783	43,076,100
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA	86,628,085	112,642,026	118,714,838	131,361,153	103,190,457
PROGRAMA DE DESARROLLO DE SANIDAD AGROPECUARIA	51,678,321	79,613,780	104,121,894	91,295,676	105,255,509
PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO AGRARIO-AGRORURAL	301,884,932	186,127,729	168,833,734	156,718,797	203,358,346
PROGRAMA SUBSECTORIAL DE IRRIGACION - PSI	115,460,156	100,767,946	92,328,027	118,253,249	159,884,790
SEDE CENTRAL - AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA	60,265,904	75,148,038	75,302,820	105,058,179	102,127,476
SIERRA CENTRO SUR	18,154,895	20,766,697	32,711,107	33,472,515	81,716,115
MODERNIZACION DE LA GESTION DE LOS RRHH	0	0	26,406,000	32,783,691	27,494,142
PROGRAMA PARA LA GESTION AMBIENTAL Y SOCIAL	23,789,538				
SEDE CENTRAL - INADE	2,613,674				
OTROS	209,717,537	257,874,578	188,889,397	200,117,861	252,572,871
TOTAL	1,401,205,564	1,290,628,949	1,100,496,091	1,273,986,237	1,402,157,587
Detalle Otros					
ALTO HUALLAGA	14,974,163	18,710,243	19,682,618	18,996,259	30,429,473
BINACIONAL LAGO TITICACA	44,296,826	74,852,444	66,022,276	56,912,770	41,562,549
BINACIONAL PUYANGO - TUMBES	70,870,773	71,230,491	41,827,546	51,625,489	51,901,859
BINACIONAL RÍO PUTUMAYO	12,075,008	11,422,725	12,452,297	16,412,214	32,400,338
PICHIS PALCAZU	8,533,068	20,544,758	12,878,931	13,377,019	38,234,374
JAÉN - SAN IGNACIO - BAGUA	22,558,567	26,690,823	24,185,729	24,855,990	34,340,846
JEQUETEPEQUE - ZAÑA	11,964,930	17,309,377	11,840,000	17,938,120	23,703,432
UNIDAD DE COORDINACION DEL PROYECTO DE INNOVACION	24,444,202	17,113,717			

Fuente: SIAF-MEF

Las unidades más importantes son el propio Ministerio de Agricultura, Agrorural, las dos ejecutoras del servicio de sanidad agropecuaria (SENASA), el Programa Subsectorial de Irrigación (PSI), el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA). El Programa de Compensaciones para la Competitividad, PCC-Agroideas, aparece como una unidad que va teniendo mayor importancia en estos últimos años, llegando a un presupuesto asignado de S/. 43 millones para el 2013. También ha crecido el programa Sierra Centro-Sur, dentro del cual se ejecuta una buena parte del nuevo programa Mi Riego orientado generar infraestructura mediana de riego en la sierra peruana.

En el cuadro siguiente se presenta la estructura de financiamiento del GPA del gobierno nacional a partir del PIM (que está disponible para el 2013). Del total presupuestado 2009-2013, un 74% corresponde a recursos ordinarios del Tesoro Público, mientras que un 14% recursos directamente recaudados.

Cuadro N° 8. PIM por fuente de financiamiento

	2009	2010	2011	2012	2013	Total	%
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	178,244,388	173,425,633	174,534,735	199,589,092	155,725,854	881,519,702	14%
RECURSOS ORDINARIOS	1,005,806,892	947,869,044	763,131,230	942,977,479	1,133,752,553	4,793,537,198	74%
OPERACIONES OFICIALES DE CRÉDITO	166,476,723	163,223,096	150,190,613	123,871,115	110,808,720	714,570,267	11%
CONTRIBUCIONES A FONDOS	39,447,656					39,447,656	1%
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	11,229,905	9,871,176	12,639,513	7,548,551	1,870,460	43,159,605	1%
Total	1,401,205,564	1,294,388,949	1,100,496,091	1,273,986,237	1,402,157,587	6,472,234,428	100%

Fuente: SIAF-MEF

Un 11% de los recursos del GPA son financiados con operaciones oficiales de crédito externo, mientras que las contribuciones a fondos y las donaciones y transferencias son de importancia marginal en lo presupuestado para el sector en el gobierno nacional.

3.5. El PESEM y la competitividad agraria

Un instrumento fundamental de la política agraria es el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2012-2016. Este documento recoge el diagnóstico fundamental que tienen las autoridades sobre los problemas sectoriales y se expresan explícitamente las principales políticas y estrategias que se implementarán en el periodo correspondiente. El documento recoge una especie de consenso sectorial sobre los problemas y las estrategias para encararlos. En particular interesa analizar el enfoque en materia de competitividad agraria.

La competitividad agraria aparece como uno de los cuatro “pilares de desarrollo” de la política sectorial. Otros dos pilares importantes son el de inclusión, en el que se plantean la mayor parte de las estrategias de Agrorural; y el de sostenibilidad, en el cual se ubican las políticas de fomento al riego entre las políticas asociadas a otros recursos agrarios. El cuarto pilar se refiere a la gestión, y se busca mejorar la articulación y sinergia de las intervenciones públicas por niveles de gobierno así como inter y intra sectorialmente.

En el pilar de la competitividad se priorizan las siguientes líneas:

- Desarrollo de agronegocios en ámbito de influencia de los corredores económicos.
- Apoyo a cadenas productivas con potencial de mayor desarrollo en el mercado interno y externo.
- Potenciar *clusters* en el sector agrario.

Igualmente, se plantean las siguientes ocho políticas específicas:

- i. Desarrollar y mejorar la competitividad de los pequeños y medianos productores agrarios para su acceso al mercado interno y externo.
- ii. Promover el diseño y desarrollo de instrumentos y mecanismos de financiamiento adecuados a las necesidades de la organización de productores agrarios.
- iii. Promover la validación y adopción de tecnologías agrarias.
- iv. Desarrollar mercados de servicios de insumos y servicios de tecnología agraria de calidad.
- v. Desarrollar capacidades técnicas e institucionales tanto pública como privada en marco del Sistema Nacional de Innovación Agraria.
- vi. Promover el desarrollo y uso de tecnologías agroenergéticas sostenibles sin riesgo para la seguridad alimentaria.
- vii. Reducir la incidencia de pérdidas económicas por plagas y enfermedades.
- viii. Asegurar y garantizar a los consumidores el acceso a alimentos sanos e inocuos para el consumo.

Las unidades sectoriales más directamente relacionadas con estas políticas son la Dirección Nacional de Competitividad Agraria (DNCA), la Oficina de Estadísticas y Estudios Económicos y Estadísticas (OEEE), el SENASA y el INIA. Igualmente, tienen un rol importante Agrobanco y el Programa de Compensaciones para la Competitividad-PCC-Agroideas.

Se puede ver que el tema de la competitividad agraria ha sido y seguirá siendo parte fundamental de la política sectorial. Analizando el presupuesto sectorial, hemos estimado que un 20% del

presupuesto sectorial (ver gráfico N° 16) se orienta directamente a las políticas de competitividad (se incluye presupuesto de SENASA, PCC, INIA y acciones del MINAG en las áreas de eficiencia de mercados y desarrollo de capacidades sociales y económicas).

Gráfico N° 16



Fuente: SIAF-MEF

En conjunto, se están asignando unos 400 millones de soles anuales al pilar de competitividad, con incrementos sustanciales en 2012 y 2013 luego del declive del 2011.

4. Análisis de procesos, productos e impactos del PBL en la competitividad agraria

En esta sección evaluamos algunos de los procesos y productos generados por el PBL para poder poner en perspectiva lo avanzado en materia de competitividad agraria gracias a la intervención.

4.1. Evolución del presupuesto asignado a componentes asociados al PBL

El presupuesto directamente asociado al PBL dentro del Ministerio de Agricultura consta básicamente del presupuesto asignado al PCC-Agroideas y al INIA. Adicionalmente, debe considerarse el presupuesto del IV Censo Agropecuario, el cual realizó el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en los años 2012 y 2013. En el siguiente cuadro se consigna el presupuesto institucional modificado (PIM) asociado directamente al PBL.

Cuadro N° 9: PIM asignado a componentes asociados al PBL

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Resto	1,343,257,885	1,199,824,585	1,715,535,284	1,848,462,466	1,502,412,553	7,609,492,773
PBL	57,947,679	94,564,364	68,337,411	77,057,950	82,309,555	380,216,959
Ppto	1,401,205,564	1,294,388,949	1,783,872,695	1,925,520,416	1,584,722,108	7,989,709,732
% PBL	4.1%	7.3%	3.8%	4.0%	5.2%	4.8%
IV Censo				108,273,700	5,501,000	
PBL ampl	57,947,679	94,564,364	68,337,411	185,331,650	87,810,555	493,991,659
Ppto ampl	1,401,205,564	1,294,388,949	1,783,872,695	2,033,794,116	1,590,223,108	8,103,484,432
% PBL Ampl	4.1%	7.3%	3.8%	9.1%	5.5%	6.1%

Fuente: SIAF-MEF

Si se considera que el gasto en el IV Censo Agropecuario corresponde al sector agricultura, se obtiene que entre los años 2009 y 2013 se han asignado S/. 494 millones a los componentes asociados al PBL y que representan un 6.1% del gasto total ampliado (considerando al IV como gasto del sector). Los años de mayor asignación presupuestal fueron 2010 (por el presupuesto asignado al PCC-Agroideas), y el 2012 por el IV Censo Agropecuario, que costó S/. 108 millones. En el año 2013 se han asignado S/. 5.5 millones para el procesamiento y difusión del IV Censo.

En cuanto a las unidades ejecutoras directamente ligadas al PBL, en el cuadro N° 10 se presenta el presupuesto asignado anualmente a cada ejecutora.

Cuadro N° 10. Presupuesto asignado (PIM) a componentes PBL

	2009	2010	2011	2012	2013	Total	% Total
PCC-Agroideas	0	32,209,136	9,334,310	25,922,783	43,076,100	110,542,329	22.4%
INEI-IV Censo				108,273,700	5,501,000	113,774,700	23.0%
INIA-Sede Central	57,947,679	62,355,228	59,003,101	48,569,144	15,718,485	243,593,637	49.3%
EEAA ANDENES				251,350	2,569,329	2,820,679	0.6%
EEAA EL PORVENIR				290,848	2,598,420	2,889,268	0.6%
EEAA ILLPA - PUNO				617,270	3,807,464	4,424,734	0.9%
EEAA PUCALLPA				316,262	2,652,914	2,969,176	0.6%
EEAA SANTA ANA				479,600	5,629,146	6,108,746	1.2%
EEAA VISTA FLORIDA				610,693	6,257,697	6,868,390	1.4%
TOTAL	57,947,679	94,564,364	68,337,411	77,057,950	82,309,555	493,991,659	100.0%

Fuente: SIAF-MEF

Del total de recursos asignados de S/. 494 millones, se asignó un 22.4% al PCC-Agroideas; un 23% al IV Censo Agropecuario, y un poco más del 50% al gasto del INIA y sus estaciones experimentales.

Con respecto a los niveles de ejecución (del PIM), el promedio del PCC-Agroideas fue de 55%, del IV Censo Agropecuario 98.6% y de INIA de 82%. Cabe señalar que el PCC-Agroideas tuvo problemas de ejecución fundamentalmente en el año 2010 (el año 2009 tuvo presupuesto inicial de apertura pero el programa no se inició), mientras que 2011 y 2012 ha obtenido niveles de ejecución dentro de lo observado en el sector.

Cuadro N° 11. Presupuesto ejecutado y ratio de ejecución de componentes PBL

	2009	2010	2011	2012	Total
PCC-Agroideas	0	8,170,276	8,718,446	20,223,108	37,111,830
% Ejecución		25.4%	93.4%	78.0%	55.0%
INEI-IV Censo				106,811,372	106,811,372
% Ejecución				98.6%	98.6%
INIA-Sede Central	48,590,072	50,433,149	49,671,809	38,065,406	186,760,436
% Ejecución	83.9%	80.9%	84.2%	78.4%	82.0%

Fuente: SIAF-MEF

Cuadro N° 12. Presupuesto de componentes PBL por diversas categorías presupuestales

	2009	2010	2011	2012	2013
Por funciones					
DESARROLLO DE CAPACIDADES SOCIALES Y ECONÓMICAS		32,209,136	9,670,860	25,922,783	43,076,100
EFICIENCIA DE MERCADOS			1,148,956		
INNOVACION TECNOLOGICA	48,569,218	52,807,308	39,611,447	35,447,987	38,645,875
INVESTIGACION APLICADA					473,200
OTROS	9,378,461	9,547,920	17,906,148	15,687,180	114,380
<i>Detalle Otros</i>					
ASESORAMIENTO Y APOYO	7,408,671	6,991,878	15,953,426	13,285,929	
DIRECCION Y SUPERVISION SUPERIOR	937,946	1,232,953	815,289	651,646	
PLANEAMIENTO INSTITUCIONAL	1,031,844	1,323,089	1,137,433	1,185,159	
CONSERVACION Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE RRNN					114,380
CONTROL INTERNO				394,807	
PREPARACION Y PERFECCIONAMIENTO DE RECUR				169,639	
Por fuente de financiamiento					
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	2,939,482	3,323,352	5,019,309	3,050,440	1,597,180
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	10,933,097	11,065,339	9,447,682	9,742,564	7,439,149
RECURSOS ORDINARIOS	44,075,100	80,175,673	53,870,420	64,264,946	73,273,226
% recursos ordinarios	76%	85%	79%	83%	89%
Por tipo de gasto					
GASTOS CORRIENTES	48,649,933	80,723,522	61,709,998	75,617,026	77,054,701
GASTOS DE CAPITAL	9,297,746	13,840,842	6,627,413	1,440,924	5,254,854
% gastos de capital	16%	15%	10%	2%	6%
Total	57,947,679	94,564,364	68,337,411	77,057,950	82,309,555

Fuente: SIAF-MEF

En el cuadro N° 12 también se puede ver la mayor parte de los recursos asignados corresponden a dos funciones específicas: i. Desarrollo de capacidades económicas y sociales (de los productores); ii. innovación tecnológica. Igualmente, se puede ver que el 100% de los recursos son de fuente nacional y dentro de éstos un 80% son recursos ordinarios del presupuesto público.

4.2. Análisis de los procesos y productos promovidos por el PBL

Se han generado tres procesos importantes ligados más directamente al PBL:

- Marco legal e institucional para la modernización del Sistema Nacional de Innovación Agraria
- Planes de Negocios implementados gracias al PCC
- IV Censo Nacional Agropecuario

4.2.1 Avances en el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA)

El diagnóstico que dio sustento al programa de competitividad tuvo en la creación del Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA) a uno de las medidas necesarias para empezar a revertir los serios problemas de atraso tecnológico y limitaciones para la adopción de nuevas tecnologías por parte de los pequeños y medianos agricultores en el Perú. El SNIA fue creado formalmente mediante el DL 1060 de junio del 2008 incorporando a una serie de entidades públicas y privadas, y bajo la rectoría del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) del Ministerio de Agricultura.

En un balance inicial del sistema hecho por Trigo (2011), concluye que al 2011 el “sistema” adolecía aún de extrema debilidad y no se habían dado pasos concretos para su implementación. Uno de los retos más importantes del sistema era una modernización que implicaba “(...) *una modernización en cuanto a las visiones tradicionales de cómo relacionar la ciencia y la tecnología con la competitividad...*” (pg 13). Igualmente, el nuevo sistema tenía la posibilidad de recoger las nuevas experiencias para la orientación de la innovación agraria provenientes de los mecanismos de fondos concursables liderados por la demanda como INCAGRO y FINCYT que habían tenido un éxito relativo en la década de los 2000s. Otros retos fundamentales del sistema era cómo integrar a los gobiernos regionales a una plataforma de innovación, y dotar al sistema de adecuados recursos humanos, económicos e institucionales para operar en forma efectiva y sostenible.

Por diversos motivos la situación planteada por Trigo en 2011 se mantiene más o menos igual al 2013, aunque algunos procesos latentes iniciados previamente están ya a punto de madurar. Actualmente se viene gestionando la implementación de un proyecto de envergadura (unos 200 millones de soles) para la modernización del SNIA con apoyo de financiamiento externo del BID y Banco Mundial y con activa participación y liderazgo de los funcionarios del INIA y apoyo político a nivel sectorial y gubernamental. Se está planteando una nueva etapa para el INIA y el SNIA en donde se re-estructure la institución rectora del sistema para dotarla de adecuados cuadros profesionales y un esquema de gobernanza que le permita orientar los recursos de investigación pública con sensibilidad a las demandas de los actores privados.

En este sentido, se puede plantear que si bien en el periodo 2009-2012 no se lograron avances concretos en la necesaria implementación y modernización del SNIA, se sentaron las bases normativas y conceptuales que están dándole soporte a una reforma que ya contaría con un

mínimo nivel de maduración como para iniciar los procesos requeridos. Cabe señalar que en este caso se están integrando los diversos retos y lecciones aprendidas en un solo sistema de innovación, un concepto clave para hacer avanzar adecuadamente la relación entre tecnología y competitividad. Este es un proceso que necesariamente tomará tiempo, pero en el que el PBL ha facilitado algunos procesos al plantear compromisos de política en la dirección requerida y dotar de algunos fondos para asistencia técnica que han venido facilitando los procesos de formulación del proyecto de modernización (Trigo, 2011; BDO Consulting, 2011; Tostes y Quintana, 2012).

4.2.2 Los planes de negocios promovidos por el PCC

El PCC se inició en el año 2009 con una asignación presupuestal importante. No obstante, el programa no pudo iniciar operaciones hasta 2010, e incluso en dicho año no hubo prácticamente importantes asignaciones de recursos a los productores. Una evaluación intermedia del programa como Carrillo (2011) señala que el programa no se inició en forma efectiva sino a partir del 2011 cuando se superaron problemas de tipo administrativo y de dotación de personal y de cinco oficinas desconcentradas para iniciar operaciones.

Por este motivo, las cifras de ejecución y planes de negocios financiados recién empiezan a mostrar movimiento en 2011, incrementándose en 2012 y con proyección creciente para 2013. Como señalar Mendoza (2013), entre 2011 y 2012 el PCC/AGROIDEAS aprobó solicitudes por adopción de tecnologías pertenecientes a 133 organizaciones que beneficiaron a 9.092 productores, representantes de 39.477 hectáreas agropecuarias. En el cuadro N° 13 se presentan los principales indicadores de los planes de negocio financiados por el PCC/Agroideas en el periodo 2010-2011.

Como se puede ver, el programa ha beneficiado a un poco más de 9,000 productores, donde los productores de café y cacao han ocupado la mayor parte de los beneficiarios. Le siguen en importancia el banano (plátano) y la palma en cuanto al número de productores. Los incentivos aprobados representaron en promedio US\$ 2,400 por productor y US\$ 553 por hectárea. El cofinanciamiento de los productores ascendió en total a un 30% de los montos comprometidos en los proyectos.

Cuadro N° 13. Planes de negocio aprobados 2010-2012

PRODUCTO	N° de Productores	N° Hectáreas	N° Cabezas de Ganado	Monto del Proyecto			INVERS/ Productor	INVERS / Ha
				Total	Aporte AGROID	Desembolso		
ACEITUNA	20	67		142.838	79%	34%	7.142	2.143
BANANO	681	451		1.411.765	56%	18%	2.073	3.133
CACAO	2.433	5.852		1.709.570	69%	44%	703	292
CAFÉ	4.236	16.457		10.244.713	71%	39%	2.418	623
CITRICOS	104	611		339.782	80%	76%	3.267	556
ESPARRAGO	78	274		719.585	60%	33%	9.225	2.626
GRANADILLA	48	48		176.087	80%	64%	3.668	3.668
LACTEOS	354	1.241	3.766	1.680.205	80%	54%	4.746	1.354
MAIZ	48	74		300.860	80%	71%	6.268	4.066
MIEL	28	28		75.588	80%	65%	2.700	2.700
OREGANO	13	48		91.765	80%	14%	7.059	1.930
PALLAR	16	80		107.314	80%	58%	6.707	1.341
PALMA	439	2.166		2.573.760	60%	38%	5.863	1.188
PALTA	121	164		1.083.590	74%	52%	8.955	6.607
PAPA	27	150		142.778	80%	55%	5.288	952
PORCINOS	57	29	694	105.876	80%	31%	1.857	3.715
QUINUA	103	290		343.185	80%	50%	3.332	1.184
VICUÑA	286	11.448	13.719	569.244	70%	38%	1.990	50
TOTAL	9.092	39.477	18.179	21.818.505	70%	41%	2.400	553

Fuente: Mendoza Jorge (2013)

Como señala Mendoza (op. cit), la mayor parte de iniciativas financiadas por el PCC/Agroideas corresponde a productos de exportación (café, cacao, bananos, espárragos, palta, quinua), aunque también otros se orientan al mercado interno como lácteos, papa, porcinos o maíz. En conjunto, el PCC ha financiado una amplia gama de productos y tipos de organizaciones. Igualmente, el monto de inversión promedio por productor y por hectárea parece relativamente alto (equivale al 66% de ingreso per cápita de un agricultor promedio en 2012), y podría generar impactos en los ingresos y productividad de los productores aunque con cierto rezago en el tiempo (el programa financia equipos y asistencia técnica para la mejora y adopción de tecnologías).

Sin embargo, aún no se pueden evaluar los impactos de estos planes de negocio porque recién se pudo realizar una Encuesta de Línea de Base (ELB) hacia finales del 2012. Esta ELB ha utilizado como marco muestral al registro de organizaciones solicitantes y también ha generado un grupo de control, y se utilizará a futuro para medir impactos. A la fecha el programa no tiene mediciones de impacto, por lo que en la siguiente sub-sección haremos una estimación gruesa de carácter referencial para evaluar impactos.

4.2.3. Avances del SIEA y el IV Censo Agropecuario

En el año 2008 se creó el Sistema de Información de Estadísticas Agrarias (SIEA) como un paso importante para generar un marco legal que favoreciera desarrollo ordenado de los procesos de mejora de la información agraria orientada a los productores. No obstante, no basta con la base legal para lograr mejoras concretas en procesos complejos y dinámicos como los de generar información agraria oportuna, de calidad y fiable. En este caso, se requería un proceso más profundo de reformas que generen procesos continuos y sostenibles para la generación de dicha información.

En este contexto, uno de los productos más importantes para darle sentido al SIEA (promovido en el marco del PBL de competitividad agraria) fue la ejecución de un nuevo censo agropecuario en el Perú. Un nuevo censo era necesario no solamente porque el anterior tenía ya casi 20 años de antigüedad, sino por la urgente necesidad de mejorar y ampliar la calidad del sistema estadístico sectorial que seguía enfrentando serios problemas de calidad, cobertura y oportunidad en la generación de información agraria.

La realización del IV Censo Nacional Agropecuario en el año 2012 ha sido un hito importante que abre una nueva etapa para varios procesos importantes para la competitividad. En primer lugar, la información que proveerá el censo servirá para definir con mayor profundidad la relevancia de las políticas sectoriales y su impacto en los agricultores y territorios concretos. Bajo este nuevo marco de información se podrá actualizar el perfil productivo agrario de todos los territorios, y al mismo tiempo se podrán estructurar mejor las poblaciones objetivo específicas de los programas y servicios orientados al productor tanto desde el sector público como privado. En una revisión preliminar de los resultados censales, Escobal (2013) encuentra importantes cambios intercensales que pueden tener impactos significativos en las orientaciones de la política sectorial.

En segundo lugar, el censo permitirá dotar al sector agrario de un marco muestral actualizado para la implementación de un sistema estadístico con una base mucho más rigurosa para la generación de información confiable y con niveles de error estadístico conocido. En este caso, el PBL ha financiado el diseño del conjunto de planes post-censo requeridos para el SIEA (Rubio, 2012). En este esquema será fundamental la implementación de todos los sub-sistemas planteados para

generar información en forma permanente y sobre la base de instrumentos con errores estadísticos conocidos como encuestas basadas en muestras probabilísticas. Algunos sub-sistemas podrán operar con mecanismos de generación de información no probabilístico (registros, informantes calificados), pero estos no pueden ser la base de todo el sistema estadístico sectorial. Se deberán diseñar e implementar encuestas semestrales para el recojo de los datos de producción más importantes del sector con un marco muestral actualizado proveído por el IV Censo Agropecuario. La estadística no probabilística puede funcionar mejor para la captación de algunas variables que requieren periodicidad mensual como los precios al productor o precios de algunos insumos, o para detectar pérdidas de áreas por eventos adversos.

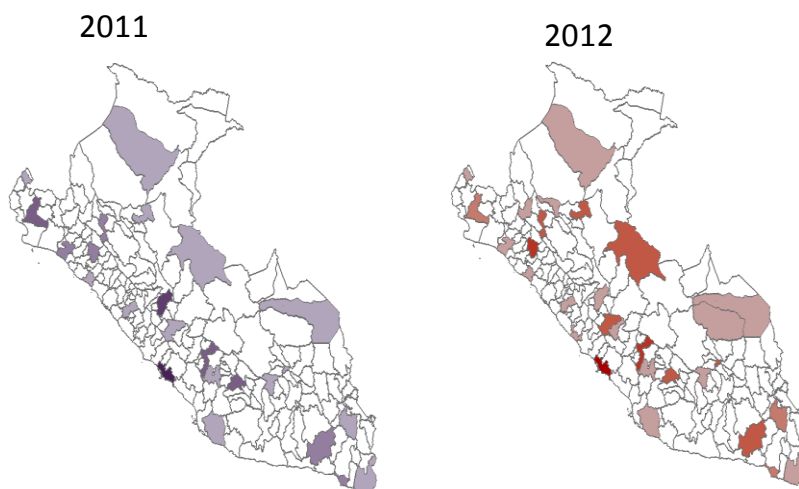
En este sentido, algunos de los retos más importantes a enfrentar en el nuevo sistema estadístico serán: i. tener la combinación óptima de metodologías para obtener la mejor información posible con los recursos financieros y humanos con los que se cuenta en el SIEA; ii. generar niveles de coordinación con los gobiernos regionales y locales; iii. implementación de adecuados sistemas de difusión de información que atiendan a las necesidades y tomen en cuenta las capacidades de los productores agropecuarios en los distintos contextos culturales del país.

4.3. Evaluación de impactos iniciales del PCC en los agricultores

En este acápite realizamos una aproximación gruesa a los potenciales impactos que podría haber tenido el PBL en el desempeño sectorial. Como es el PCC el único componente en el que se han realizado gastos directos orientados a productores agropecuarios, usaremos la encuesta ENAHO para identificar posibles impactos de este programa aún cuando es una medición imperfecta y solo referencial, como se explica más adelante. Como se señaló en 4.2.2., el PCC-Agroideas recién empezó a asignar recursos en forma significativa a algunas iniciativas de los agricultores en el año 2011, con un crecimiento en 2012. Para el 2013 se proyecta una mayor expansión de las actividades del programa a nivel nacional.

Para una estimación de impactos se tomó la base de datos del SIAF en la que se identificaron las provincias en las que se ejecutó gasto del PCC durante los años 2011 y 2012. Estas provincias serían las intervenidas por el PCC de acuerdo a los mapas siguientes.

Mapa N° 1. Provincias en las que PCC tuvo ejecución en 2011 y 2012



Fuente: SIAF-MEF

Como se puede ver, el programa ha tenido gastos prácticamente en las mismas provincias en 2011 y 2012, indicando que los apoyos han sido generalmente con asignaciones interanuales y probablemente acumulativas. Igualmente se observa que los apoyos del PCC se han dado en las distintas regiones del país, teniendo en cuenta que el mecanismo de asignación de fondos es por demanda y a través de concursos.

Sobre esta base, se identificaron a todos los agricultores de la ENAHO de los años 2007, 2008 y 2009 y se estimó una variable que genera la probabilidad de estar en una provincia intervenida por el PCC en función a algunas características del agricultor (edad, sexo), así como a su dotación de diversos activos (tierra total, con permanentes, transitorios, riego, número de parcelas, stock ganadero), así como la pertenencia a comunidad campesina y la ubicación por dominios de la encuesta. Se excluyó a la provincia de Lima Metropolitana.

Una vez estimada esta “propensión” a estar en provincias que luego recibirían apoyo del PCC, se proyectó el estimado a los años 2011 y 2012 de la ENAHO y se eliminó a los agricultores con muy baja o muy alta probabilidad para generar un soporte común de comparación entre agricultores. Finalmente, se estimaron los impactos del PCC definiendo a los agricultores en provincias-PCC como los “tratados”, y a los que no están en provincias PCC como potenciales “controles”. A esta base es a la que se aplicó el método de *propensity score matching* (emparejamiento sobre ranking de propensión) para estimar impactos promedio del PCC. Nótese que tanto “tratados” como “controles” provienen de un mismo soporte generado con datos exógenos de las encuestas 2007-2009.

Para las estimaciones usando *propensity score* se usaron las mismas variables de control de la primera etapa basada en 2007-2009 y se tuvieron que eliminar observaciones que generaban desbalances en las comparaciones por bloques que hace el programa de estimación. Los resultados finales generaron un grupo de intervención (1035) y un grupo de control (3802) comparables en las variables estructurales que difícilmente serían alteradas por las intervenciones del PCC en 2011-2012.

Los estimados de impactos del PCC para variables de ingreso, ventas y rentabilidad de la actividad agropecuaria obtenidos con esta metodología se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 14. Estimación de Impactos del PCC en variables de ingreso, ventas y rentabilidad

	Impacto	Cambio %	Error Std	t-stad		Tratados	Controles
Ingreso per cápita	339	8.6%	282.36	1.201		1035	3802
Gasto per cápita	423	13.4%	118.53	3.568	**	1035	3802
Pobreza	-4.4%	-4.4%	0.02	-2.887	**	1035	3802
Ventas	1574	22.8%	839.68	1.875	*	1035	3802
Gastos agropecuarios	1390	40.8%	608.68	2.284	**	1035	3802
Rentabilidad	-4.8%	-4.8%	0.30	-0.161		1035	3802

Fuente: ENAHOS y estimados propios

Como se puede ver, aunque el estimado promedio en el ingreso per cápita es positivo (de +8.6%), no llega a ser estadísticamente significativo al 80%. No obstante, sí existirían impactos positivos en el gasto per cápita de la familia (+13.4%), en la reducción de pobreza (-4.4 puntos) y en

aumentos de ventas y gastos agropecuarios, pero no se registran impactos significativos en la rentabilidad agropecuaria.

De acuerdo a estos resultados, la intervención del PCC estaría dinamizando las ventas de los agricultores (+23%) pero con incrementos superiores en los gastos en insumos de los agricultores (+41%), lo que genera dificultades para incrementar la rentabilidad y por ende los ingresos netos de las familias de los agricultores.

Cabe señalar que estas mediciones son bastante imperfectas y referenciales en la medida que se identifican a todos los agricultores de ENAHO de una provincia como si fueran beneficiarios del PCC cuando en realidad solo son algunas organizaciones de productores las beneficiarias. No obstante esta limitación, es posible plantear que parte de los impactos observados pueden ser atribuidos al PCC al haberse generado inversiones suficientemente importantes para grupos significativos de agricultores en cada provincia. Igualmente, cabe recordar que los impactos esperados se van desarrollando en el tiempo, y en algunos casos se esperan más efectos en el segundo o tercer año de la intervención, mientras en este caso solamente se están cubriendo el primer y segundo año de la intervención.

5. Conclusiones y recomendaciones

En el presente informe hemos evaluado el contexto general y específico en el que se ha desenvuelto el PBL-Competitividad Agraria en el periodo 2009-2012. La evaluación ha tomado en cuenta el diagnóstico inicial sobre limitantes a la competitividad agraria que dio soporte al programa para contrastarlo con la situación y evolución de algunas variables relevantes de los agricultores peruanos en dicho periodo. Igualmente, se ha evaluado el contexto internacional y de políticas agrarias para entender lo ocurrido con los componentes del programa, considerando los procesos y productos específicos y sus posibles efectos en procesos que puedan mejorar o hayan mejorado la competitividad sectorial.

El resultado general de la evaluación indica lo siguiente. El diagnóstico de base del programa sobre limitantes a la competitividad nos parece adecuado. La agricultura peruana enfrentaba y sigue enfrentando serias limitantes a la competitividad debido a su estructura altamente atomizada y en el marco de una geografía difícil y de enorme heterogeneidad ecológica, social y cultural. Convertir estas características en ventajas competitivas en una economía abierta es un desafío de gran magnitud al cual el programa ha intentado aportar aunque desde una perspectiva concreta y más bien acotada.

La evidencia encontrada para el periodo 2009-2012 (y en una perspectiva más estructural) indica que la agricultura peruana sí enfrenta un problema de limitado cambio técnico y de dificultades para incrementar la productividad de sus principales recursos agrarios. Aunque en la última década se observan mejoras productivas y de ingresos, éstas han estado basadas en el uso más extensivo de recursos y mejores precios (tanto por mayor demanda interna como externa) antes que en aumento sostenido de productividad y mejoras tecnológicas. El contexto de pleno funcionamiento de mercados de productos e insumos en la última década parece haber generado adecuadas respuestas de los productores peruanos que han visto incrementarse sus ingresos, pero en gran medida bajo la mismas estructuras sociales, económicas y tecnológicas pre-existentes.

Cabe decir que estos resultados sectoriales sí pueden ser importantes para generar procesos de más largo aliento de cambio tecnológico en la agricultura peruana. Una buena base para que los agricultores, especialmente pequeños y medianos, estén más dispuestos a hacer cambios tecnológicos es el alejarse de la pobreza y tener recursos disponibles para la experimentación y la adopción de nuevas prácticas y tecnologías. En este sentido, si bien no hemos encontrado evidencia de un acelerado proceso de cambio técnico en la agricultura peruana, sí se puede decir que los agricultores peruanos estarían hoy en mejor pie para hacer cambios dados sus ingresos y mayor capitalización. Que esto se materialice dependerá en gran medida de que se generen condiciones favorables tanto en las políticas sectoriales como en el funcionamiento de los mercados críticos para la adopción tecnológica agropecuaria.

Al respecto, creemos que el marco de políticas agrarias de la última década sí se ha caracterizado por ser favorable para mejorar la competitividad sectorial pero en un contexto donde no basta un entorno macro favorable sino que se requieren intervenciones e instrumentos específicos. Esto es consistente con un sector con múltiples fallas de mercado y gran atomización estructural, dentro del cual se generan altos costos de transacción que dificultan el cambio técnico.

Lo cierto es que la **competitividad** sí se ha convertido en un asunto central de la política sectorial, pero aún sin haberse generado todos los instrumentos y procesos necesarios para impactar significativamente en aquella desde la política pública. Al respecto podemos afirmar que la

agricultura peruana se ha beneficiado de un entorno favorable de alta desregulación y amplia apertura comercial en un contexto positivo para los precios internos de los productos agropecuarios, pero que esto es necesario pero no suficiente para generar cambio técnico en la medida de lo necesario.

Así, creemos plausible plantear que la demanda por cambio técnico se debe haber incrementado o estar incrementándose en la agricultura peruana pero aún no se han creado los incentivos, instituciones y condiciones para que se genere una adecuada oferta que atienda dicha demanda. Este es un reto que el PBL diagnosticó correctamente pero ante el cual dado su limitado alcance y las serias dificultades del aparato público peruano aún no se ha podido responder suficientemente.

Al respecto, consideramos que algunos de los productos y procesos promovidos por el PBL han sido adecuados e importantes para enfrentar el reto anterior, aunque dada la naturaleza del programa (que no asigna recursos directamente sino es un mecanismo de apoyo técnico) y las restricciones administrativas y políticas del sector, esto no haya podido aún generar los cambios en la magnitud necesaria para mejorar la competitividad sectorial.

En particular, consideramos que el PCC-Agroideas es un programa útil y estratégico para enfrentar los problemas de competitividad agraria en los próximos años. Este programa ha sido diseñado correctamente para operar en un entorno de mercado donde las decisiones de producción y cambio técnico las deben tomar los productores y no las autoridades, asumiendo una parte del riesgo compartido con el Estado y organizándose empresarialmente para superar limitantes de escala y acceso a servicios. Al haber evitado convertir al programa en un subsidio directo a productores específicos en el marco del TLC, el PCC-Agroideas ha podido empezar a funcionar con una estructura de incentivos que sí favorece el tipo de cambio técnico articulado a señales de mercado que se requiere en este momento. En este sentido, nos parece importante que este programa continúe y se amplíe en el tiempo, tanto como fuente de aprendizaje, como por su impacto esperado en la competitividad de los pequeños y medianos seleccionados.

El otro producto clave generado en el contexto del PBL ha sido el IV Censo Agropecuario. Esta es una herramienta fundamental para organizar la política sectorial con mayor objetividad y capacidad de generar efectos en los distintos tipos de agricultores y territorios. Igualmente, se convierte en la práctica en la estructura sobre la que se puede generar un renovado sistema de información y estadística que genera información útil, oportuna, fiable y sostenible para que los agricultores peruanos tomen mejores decisiones tanto de mercado como tecnológicas. El reto fundamental en esta etapa es no desaprovechar este instrumento y poner en práctica los subsistemas que deben darle al SIEA una mayor solidez y utilidad para los agricultores peruanos en la próxima década.

En los ámbitos del sistema de innovación agraria y cadenas productivas el PBL identificó adecuadamente la importancia pero no fue posible generar productos concretos, salvo estudios que han servido para orientar algunos de los limitados avances en ambos frentes. En el caso del SNIA, creemos que se ha podido madurar un proyecto de modernización para los próximos años pero que éste enfrentará importantes retos que requieren apoyo político y gran continuidad en el compromiso de las autoridades. Este componente es decisivo para que en los próximos años se empiece a generar una oferta de bienes y servicios tecnológicos que, según hemos argumentado, los pequeños y medianos agricultores están demandando dado su contexto más favorable. Por este motivo también nos parece adecuado seguir impulsando las medidas para implementar el

SNIA y dotarlo de recursos e instrumentos apropiados para promover cambio técnico en un entorno complejo y atomizado como el peruano. El sistema requerirá adoptar modelos de gestión modernos, pero también considerar la diversidad del territorio y de la geografía peruana que hacen del cambio técnico un tema de carácter regional y local.

En el caso del enfoque de cadenas y clusters, éste sigue siendo un tema importante para la política sectorial como ha quedado plasmado en el PESEM 2012-2016, aunque el Ministerio de Agricultura y la Dirección de Competitividad Agraria aún no tengan instrumentos concretos para aplicarlo a procesos específicos. Al respecto, una oportunidad interesante se refiere a la elaboración de un nuevo programa estratégico de mercados agropecuarios en el marco de la metodología que viene promoviendo el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En nuestra opinión el enfoque de cadenas y clusters debe ser capaz de identificar con claridad un conjunto de bienes públicos y público-privados en territorios específicos que las cadenas requieran para mejorar su competitividad, y luego poder implementarlos con intervenciones articuladas de los tres niveles de gobierno y con participación de los privados. Como tal, el enfoque es muy importante y promisorio, pero requiere de un instrumento concreto en el presupuesto y en las metas sectoriales que podría ser parte de un programa estratégico como el que se viene preparando.

Dadas las conclusiones previas, planteamos las siguientes cuatro recomendaciones mirando hacia la posible extensión o ampliación de los cuatro componentes vigentes del PBL de competitividad agraria en el caso peruano:

1. Nos parece recomendable darle plena continuidad y ampliación al apoyo técnico y conceptual al PCC-Agroideas, dentro de lo cual se plantea como prioritario apoyar la real implementación de un sistema de monitoreo, aprendizaje y evaluación de impactos, el cual puede generar información clave para el desarrollo de nuevas políticas y enfoques en materia de competitividad agraria en diversos productos, organizaciones de productores y territorios.
2. Consideramos crucial seguir con el apoyo técnico para que el SIEA se establezca en forma definitiva y sostenible a partir del marco muestral generado por el IV Censo Agropecuario, apoyando en la implementación de los sub-sistemas requeridos y promoviendo una adecuada combinación de estadísticas probabilística y no probabilísticas. Igualmente importante es promover esfuerzos para generar sistemas de difusión de información agraria que tomen en cuenta las necesidades y capacidades de distintos tipos de agricultores y los avances tecnológicos en materia de TICs.
3. En cuanto al SNIA, consideramos que el PBL podría especializar su apoyo técnico hacia algunos rubros de particular interés y que no están siendo muy cubiertos en el proyecto de inversión para la modernización del sistema. Al respecto, a manera de ejemplo, un tema que podría generar mayores impactos es dotar al SNIA y al INIA de un adecuado esquema de análisis económico de sus tecnologías, tanto con metodologías para la evaluación económica como con incentivos para que se cuente con una unidad de análisis económico en el nuevo sistema tal como lo tiene el INTA en Argentina, por ejemplo.
4. Finalmente, consideramos que se puede hacer avanzar en términos concretos el enfoque de cadenas y clusters identificando algún instrumento específico que articule diversos programas tanto en el presupuesto como en productos y territorios concretos. La elaboración de un programa estratégico de mercados podría ser una oportunidad a aprovechar en una nueva etapa del PBL e institucionalizar el enfoque en el sector.

Referencias

BID (2008). “Programa de Competitividad Agraria. Propuesta de Préstamo de Política (PBL Programático) PE-L-1066”. Documento Conceptual y Borrador de Matriz.

BDO Consulting (2011). “Modelo de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA) y del Instituto de Innovación Agraria (INIA) como ente Rector y su interrelación con los demás actores involucrados”. Informe de consultoría para el BID.

Cannock Geoffrey (2011). “Competitividad de la agricultura peruana y las contribuciones del Programa de Competitividad Agrícola: un enfoque de Growth Diagnostics”. Informe para el BID, Lima, Febrero 2011.

Carrillo Camilo (2011). “Diagnóstico situacional del Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC)”. Informe de consultoría.

Escobal Javier (2013). “Cambios Estructurales en el Sector Agrario Peruano: una primera mirada al CENAGRO 2012”. Presentación al Seminario Internacional de Política Agraria, 7 de Mayo 2013.

FAO (2012). “FAO Statistical Yearbook 2012. World Food and Agriculture.” Roma, 2012.

IICA (2012). “Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012/CEPAL, FAO, IICA”. IICA, San José, CR, 2011.

Ludeña Carlos (2010). “Agricultural productivity growth, efficiency change and technical progress in Latin American and the Caribbean”. IDB Working Paper Series N° IDB-WP-186. Interamerican Development Bank.

Mendoza Jorge (2013). “Análisis Económico del PE-L1126”. Informe Preliminar de Consultoría preparado para el BID.

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

Román Hernán (2009). “Preparación del Programa de Competitividad Agraria”. Informe de consultoría.

Rubio Arturo (2012). “Plan General del Programa de Encuestas Agropecuarias con base al Marco Maestro del IV CENAGRO”. Informe de Consultoría.

Scott Gregory (2011). “Competitividad agrícola y el desarrollo de cadenas y clusteres de valor en el Perú”. Informe de consultoría.

Trigo Eduardo (2011). “Diagnóstico y apoyo a la formulación del componente de modernización del sistema de innovación agraria”. Informe de consultoría.

Zegarra Eduardo y Jorge Tuesta (2009). “Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos”. Documento de Trabajo N° 55. Lima: GRADE, 2009, 80p.