

# Análisis del desempeño y resultados del Programa Presupuestal 0121 “Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados”

Versión resumida

Departamentos de Piura, Cajamarca, La Libertad,  
Áncash, Apurímac, Cusco y Arequipa



GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

# Análisis del desempeño y resultados del Programa Presupuestal 0121

## “Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados”

Departamentos de Piura, Cajamarca, La Libertad, Áncash, Apurímac, Cusco y Arequipa

Versión resumida del estudio elaborado por Miguel Pintado para Grupo Propuesta Ciudadana

### **Presidente del Consejo Directivo:**

Javier Azpur Azpur

### **Autores:**

Federico Tenorio Calderón

Silvia Ampuero Villafuerte

### **Cuidado de edición:**

Mabel Abanto Yllescas

Nelly Carrasco Camones

### **Diseño y diagramación:**

Mario Popuche

### **Foto de carátula:**

MIDAGRI

Edición digital

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2023-00514

### **Grupo Propuesta Ciudadana**

Jirón María Parado de Bellido # 150, Magdalena del Mar

Teléfono: 998342992

contacto@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe

**Primera edición:** septiembre de 2022

Con el apoyo de:

**Brot**  
für die Welt



FORD  
FOUNDATION

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	4
<b>2. Objetivos y alcance del PP 0121</b> .....	6
Población objetivo: .....	6
<b>3. Contexto agroproductivo</b> .....	7
<b>4. Desempeño del presupuesto público</b> .....	11
4.1. Evolución del PP 0121 .....	11
4.2. Cambios estructurales en el PP 0121 .....	15
4.3. Fuentes de financiamiento del PP 0121 .....	18
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	23
5.1. Conclusiones .....	23
5.2. Recomendaciones .....	24
<b>6. Glosario</b> .....	25
<b>7. Referencias</b> .....	26



## 1. Introducción

Desde el año 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas viene implementando la reforma más importante en el Sistema Nacional de Presupuesto: El Presupuesto por Resultados (PpR) con la finalidad de asegurar que la población reciba los bienes y servicios que requieren las personas en condiciones deseadas. Bajo la orientación de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Agricultura y Riego y con el asesoramiento técnico del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en el año 2014 se aprueba el Programa Presupuestal 0121 Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados, el cual está articulado al Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM-MINAGRI (2015-2021) y a los ejes de la Política Nacional Agraria.

El Programa Presupuestal 121 “Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados”, se encuentra enmarcado dentro de los objetivos nacionales y sectoriales, y busca el incremento de la productividad, competitividad, sostenibilidad, inclusión y seguridad alimentaria del país. Cabe precisar que este Programa contribuye con el Objetivo Nacional N° 4: Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad.

El programa apunta a resolver los problemas que enfrentan los pequeños agricultores, como el desconocimiento de los mercados, las tecnologías y los insumos modernos, y el difícil acceso al capital, lo que les impide mejorar sus condiciones de trabajo



Foto: ANDINA

y de vida. Estos factores representan una gran limitación para poder ofrecer productos de acuerdo a las exigencias del mercado. El programa se plantea superar estos cuellos de botella, buscando articular las intervenciones con otros programas presupuestales del sector, con otros sectores y con los gobiernos regionales y locales.

Este informe se circunscribe en el marco del proyecto “Organizaciones de la sociedad civil inciden en políticas sobre agricultura familiar, gestión de la renta extractiva y descentralización fiscal”. Como parte del proyecto se contempla la elaboración de informes sobre los programas presupuestales relacionados con la agricultura familiar en regiones seleccionadas con el fin de generar evidencia para la definición de temáticas de propuesta e incidencia desde las organizaciones de la sociedad civil. En el caso particular del presente informe, se estudia el PP 0121 “Mejora de la articulación

de pequeños productores al mercado” para el periodo 2017-2021 y en los espacios territoriales que comprenden a siete departamentos del país (Piura, Cajamarca, La Libertad, Áncash, Apurímac, Cusco y Arequipa).

La metodología de estudio corresponde a un análisis cuantitativo y reflexivo sobre las distintas fuentes de información disponibles y que son pertinentes para la evaluación del desempeño del programa presupuestal bajo cada contexto socioeconómico-productivo específico. En ese sentido, el objetivo principal del presente informe consiste en analizar el desempeño y resultados del PP 0121 en las siete regiones mencionadas teniendo en cuenta los diferentes factores sociales, económicos, laborales y productivos que las caracterizan obteniendo, así, un diagnóstico útil para la elaboración de propuestas productivas y planes de incidencia pertinentes.

## 2. Objetivos y alcance del PP 0121

Este Programa Presupuestal 121 “Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados”, busca básicamente resolver el gran problema de “Limitado acceso de los pequeños productores agropecuarios a los mercados”, lo cual se mediría con 03 indicadores:

- Nivel de ventas de los pequeños y medianos productores agropecuarios.
- Nivel de utilidad bruta de los pequeños y medianos productores agropecuarios.
- Porcentaje de ingresos agropecuarios por venta de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

Para lograr lo anterior se plantean alcanzar 06 productos:

Descripción	Indicador de medición
1. Productores agropecuarios organizados y asesorados, gestionan empresarialmente sus organizaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios organizados.</li> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios organizados y gestionando empresarialmente sus organizaciones.</li> </ul>
2. Productores agropecuarios adoptan paquetes tecnológicos adecuados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores que utilizan semillas y/o reproductores de alta calidad genética.</li> </ul>
3. Productores agropecuarios organizados acceden a servicios financieros formales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores que acceden a servicios financieros formales.</li> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores que cuentan con infraestructura de acopio y equipamiento para la comercialización en sus organizaciones.</li> </ul>
4. Productores agropecuarios reciben y acceden adecuadamente a servicios de información agraria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios que utilizan un sistema de información de mercados y de comercialización.</li> </ul>
5. Productores agropecuarios organizados acceden a mecanismos de promoción comercial y realizan negocios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios organizados que participan en eventos de articulación comercial a nivel nacional y de agroexportación.</li> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores agropecuarios organizados que participan y realizan negocios en eventos de articulación comercial a nivel nacional y de agroexportación.</li> </ul>
6. Productores agropecuarios cuentan con sistemas de aseguramiento y gestión de la calidad, buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas pecuarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de pequeños y medianos productores que cuentan con certificación de sistemas otorgados como asociación/ cooperativa/comité.</li> </ul>

### Población objetivo:

Productores agropecuarios de la costa que poseen menos de 20 hectáreas bajo riego o 50 de seco; en la sierra con menos de 20 ha bajo riego o 50 ha en seco, en selva alta con menos de 50 ha en total y selva baja con menos de 115 ha en total y que destinan la mayor parte de su producción (más del 50%) a la comercialización en el mercado, ya sea interno o externo.

### 3. Contexto agroproductivo

Los siguientes aspectos son esenciales para la caracterización productiva de estos departamentos: presencia de agricultura familiar, acceso a recursos productivos, principales líneas de cultivos, acceso a servicios y capital organizativo-comercial.

En el primer indicador las pautas de la FAO (2021), sobre la agricultura familiar en resumen es entendida como: acceso limitado a recursos, el uso preponderante de la mano de obra familiar y la estrategia de diversificación de ingresos son tres elementos esenciales que conceptualizan la agricultura familiar (AF) y que debería estar presentes en cualquier definición nacional de AF. En la mayoría de los países, se suele incorporar al menos uno de los tres elementos en el diseño operativo. Para el caso peruano, hemos utilizado la definición operativa desarrollada en CEPES (2015), en la cual se toman en cuenta dos de los tres elementos teóricos a partir de la cuantificación de los siguientes indicadores: tamaño estandarizado de tierras (primer elemento) y presencia de empleo permanente (segundo elemento).

Por tanto, la agricultura familiar peruana se define como aquella que conduce una extensión no mayor a 10 hectáreas estandarizadas y que no cuenta con ningún trabajador contratado bajo la modalidad permanente; aunque sí se admite la posibilidad de contratar mano de obra temporal (épocas de siembra y cosecha). Estableciendo reglas de decisión o puntos de corte para cada variable, podemos distinguir hasta tres segmentos al interior de la AF. Estos son los comúnmente denominados por la literatura como la AF de subsistencia, AF intermedia y AF consolidada.

El primer segmento es, por lo general, la AF de menores recursos productivos; el segundo segmento (AF intermedia), es la AF que accede a mayores recursos productivos que el segmento anterior, lo cual le permite satisfacer sus necesidades económicas básicas, aunque todavía tiene dificultades para generar excedentes que permitan su total desarrollo. Finalmente, el segmento denominado AF consolidada es aquel que cuenta con mayores recursos y al mismo tiempo genera retornos económicos que les permite satisfacer sus necesidades económicas familiares y la capitalización de la unidad

productiva. Una vez aclarado la definición y tipología de la AF, pasemos a revisar en la siguiente matriz los indicadores analizados para los departamentos de estudio (ver página siguiente).

Áncash está caracterizado por una presencia mayoritaria de la AF y, dentro de esta, con una notable presencia de la AF de subsistencia; las tierras que maneja la AF (menos de 10 ha estandarizadas), sin embargo, no es mayoritaria, lo cual revela cierto patrón de concentración de tierras en unidades no familiares de mayor tamaño. La presencia de empresas agrícolas es bastante reducida, la mayoría de las unidades comprende a personas naturales y comunidades campesinas. El agua es un recurso limitado, solo alrededor de la mitad de los productores acceden al riego. Las principales líneas de cultivo son el maíz, el trigo y la papa, cultivos orientados, principalmente, al autoconsumo y comercialización parcial. El acceso a los servicios es también limitado tanto en términos financieros como de asistencia técnica y capacitación. Y, finalmente, el capital organizativo-comercial se limita a una baja tasa de uso de información agropecuaria.

Apurímac, también se caracteriza por una presencia mayoritaria de la AF y con una notable presencia de la AF de subsistencia; las tierras que maneja la AF es menos de la tercera parte, lo que da cuenta de la existencia de concentración de tierras hacia unidades no familiares de mayor tamaño. La presencia de empresas agrícolas es casi nula, la mayoría de las unidades comprende a personas naturales y comunidades campesinas (las tierras que manejan las comunidades en Apurímac es la más alta de los siete departamentos analizados). El agua es un recurso con disponibilidad importante en la región, ya que el 60% de los productores/as acceden a él. Las principales líneas de cultivo son el maíz, la papa y el haba, cultivos orientados, principalmente, al autoconsumo. El acceso a los servicios es limitado en términos de asistencia técnica, aunque más difundido en términos de capacitación y crédito. Y, finalmente, hay un importante aporte del capital organizativo-comercial que viene por el lado del uso de información agropecuaria; la asociatividad aún tiene aportes muy restringidos a este capital.

Cuadro 1.

**Aspectos productivos estructurales del sector agropecuario en los departamentos de estudio**

Aspecto	Indicador	Áncash	Apurímac	Arequipa	Cajamarca	Cusco	La Libertad	Piura
Agricultura familiar	Presencia AF (productores)	98%	99%	92%	99%	99%	97%	97%
	Tipología AF	AFS: 92%	AFS: 97%	AFS: 77%	AFS: 95%	AFS: 93%	AFS: 84%	AFS: 80%
		AFI: 6%	AFI: 3%	AFI: 16%	AFI: 4%	AFI: 6%	AFI: 12%	AFI: 16%
AFC: 2%		AFC: 0%	AFC: 7%	AFC: 1%	AFC: 0%	AFC: 5%	AFC: 4%	
Recursos productivos	Tierras (hectáreas estándar)	<10: 42%	<10: 27%	<10: 48%	<10: 70%	<10: 61%	<10: 41%	<10: 52%
		10-50: 7%	10-50: 5%	10-50: 20%	10-50: 7%	10-50: 10%	10-50: 11%	10-50: 9%
		>50: 50%	>50: 68%	>50: 33%	>50: 23%	>50: 28%	>50: 47%	>50: 38%
	Tierras y condición jurídica	Empresa: 5%	Empresa: 0.2%	Empresa: 5%	Empresa: 2%	Empresa: 1%	Empresa: 27%	Empresa: 11%
Resto: 95%		Resto: 99.8%	Resto: 95%	Resto: 98%	Resto: 99%	Resto: 63%	Resto: 89%	
Agua (riego)	53%	68%	60%	22%	48%	39%	57%	
Líneas de cultivo	Principales líneas	Maíz, trigo, papa	Maíz, papa, haba	Alfalfa, arroz, maíz	Café, maíz, papa	Café, papa, maíz	Caña, arroz, trigo	Arroz, mango, limón
Acceso a servicios	Crédito	6%	12%	15%	8%	8%	5%	16%
	Asistencia técnica	3%	3%	6%	3%	8%	1%	8%
	Capacitación	5%	11%	12%	7%	16%	6%	11%
Capital organizativo-comercial	Asociatividad	2%	5%	5%	4%	9%	3%	9%
	Uso de información agropecuaria	24%	68%	70%	72%	90%	74%	75%

Nota: AFS (agricultura familiar de subsistencia), AFI (agricultura familiar intermedia) y AFC (Agricultura familiar consolidada).

Fuente: Cenagro 2012, ENA 2019, SIEA 2019.

Elaboración propia.

Arequipa también se caracteriza por una presencia mayoritaria de la AF, aunque en términos comparativos es la de menor presencia; la presencia de la AF de subsistencia, si bien es mayoritaria, es la más baja en términos comparativos; las tierras que maneja la AF es alrededor de la mitad, lo cual da cuenta de la existencia de concentración de tierras en unidades no familiares de mayor tamaño, aunque cabe resaltar que, a diferencia de los dos departamentos anteriores, las unidades no familiares de tamaño mediano (10-50 ha) manejan una parte importante de las tierras. La presencia de empresas agrícolas es minoritaria al igual que en Áncash, la mayor parte de las unidades comprende a personas naturales. El agua es un recurso importante en la región al igual que en Apurímac, ya que casi el 70% de las/os productores acceden a él. Las principales líneas de cultivo son la alfalfa, el arroz

y el maíz, que están orientados, principalmente, al pienso y la comercialización. En cuanto al acceso a servicios, Arequipa tiene niveles bastante importantes en comparación con los otros departamentos tanto en términos de crédito, asistencia técnica, como en capacitación. Y, finalmente, al igual que en Apurímac, hay un significativo aporte del capital organizativo-comercial que viene por el lado del uso de información agropecuaria; la asociatividad aún tiene aportes muy restringidos a este capital.

En Cajamarca, la presencia de la AF es casi total, la presencia de la AF de subsistencia es igualmente mayoritaria; las tierras que maneja la AF es la mayor parte del territorio, que lo posiciona como el departamento con mayor presencia de AF en número de productoras/es y en tierras al mismo tiempo. La presencia de





Foto: noticiasser.pe

empresas agrícolas es minoritaria al igual que varios de los departamentos analizados, la mayor parte de las unidades comprende a personas naturales al igual que en Arequipa. El agua para riego es un recurso con disponibilidad muy limitada en la región, de hecho, es el departamento con menor acceso de los siete analizados. Las principales líneas de cultivo son el café, el maíz y la papa, que están orientadas, principalmente, al autoconsumo y a la comercialización; aquí cabe resaltar que el café es un cultivo de secano por lo que es entendible, en este caso, el bajo acceso al riego. En cuanto al acceso a servicios, los más importantes son el crédito y la capacitación, los cuales más que duplican al de asistencia técnica; de todas formas, el nivel de acceso aún es limitado (debajo del 10%). Y, finalmente, al igual que en Apurímac y Arequipa, hay un importante aporte del capital organizativo-comercial que viene por el lado del uso de información agropecuaria; la asociatividad aún tiene aportes muy restringidos a este capital.

En Cusco la presencia de la AF es casi total (como en el caso de Cajamarca y Apurímac), la presencia de la AF de subsistencia es también mayoritaria (es el de mayor proporción después de Cajamarca); las tierras que maneja la AF es la mayor parte del territorio (al igual que en Cajamarca), lo cual lo posiciona como el segundo departamento con

mayor presencia de AF en número de productoras/es y en tierras al mismo tiempo. La presencia de empresas agrícolas es minoritaria, de hecho, es la más baja después de Apurímac; la mayor parte de las unidades comprende a personas naturales al igual que en Arequipa y Cajamarca. El agua para riego es un recurso con disponibilidad moderada en la región, ya que alrededor de la mitad de las/os productores acceden a riego. Las principales líneas de cultivo son el café, la papa y el maíz, orientados, principalmente, al autoconsumo y a la comercialización; aquí cabe resaltar que a pesar de que el café es un cultivo de secano y con mayores extensiones de tierras en comparación con Cajamarca, hay una mayor presencia de riego, lo que indica que hay déficit de recursos hídricos por cubrir en Cajamarca. En cuanto al acceso a servicios, el más importante es el de la capacitación, el cual duplica al de crédito y asistencia técnica. Y, finalmente, al igual que en Apurímac, Arequipa y Cajamarca, hay un importante aporte del capital organizativo-comercial que viene por el lado del uso de información agropecuaria; la asociatividad aún tiene aportes muy restringidos a este capital.

La Libertad también se caracteriza por una presencia mayoritaria de la AF; pero si bien la AF de subsistencia es mayoritaria, también es de consideración la presencia de la AFI y la AFC; las tierras que maneja la AF es

menos de la mitad en la región, lo que da cuenta de la existencia de concentración de tierras en unidades no familiares de mayor tamaño. La presencia de empresas agrícolas es importante en la región y la más alta de los departamentos estudiados. El agua es un recurso con disponibilidad limitada, de hecho, es la segunda más baja de la lista. Las principales líneas de cultivo son la caña, el arroz y el trigo, cultivos orientados, principalmente, a la comercialización. En cuanto al acceso a servicios, La Libertad tiene niveles bastante limitados, tanto en términos de crédito, asistencia técnica como en capacitación, aunque el más incipiente de todos es el de asistencia técnica. Y, finalmente, al igual que en Apurímac, Arequipa, Cajamarca y Cusco, hay un importante aporte del capital organizativo-comercial que viene por el lado del uso de información agropecuaria; la asociatividad aún tiene aportes muy restringidos a este capital.

Finalmente, en Piura la presencia de la AF es mayoritaria con una importante participación de la AF de subsistencia, aunque es destacable también la

presencia de la AFI y la AFC en comparación con los otros departamentos; las tierras que maneja la AF es la mitad del total de hectáreas en la región, lo cual da cuenta de cierto grado de concentración de tierras en unidades no familiares de mayor tamaño. La presencia de empresas agrícolas es resaltante y es la segunda más alta de la lista. El agua para riego es un recurso con disponibilidad importante en la región, ya que más de la mitad de las/os productores acceden a riego. Las principales líneas de cultivo son el arroz, el mango y el limón, cultivos orientados, sobre todo, a la comercialización. En cuanto al acceso a servicios, el más importante es el de crédito y capacitación, seguido del de asistencia técnica; comparado con los otros departamentos, Piura tiene un importante acceso a estos servicios. Y, finalmente, al igual que en Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco y La Libertad, hay un importante aporte del capital organizativo-comercial que viene por el lado del uso de información agropecuaria; la asociatividad aún tiene aportes limitados al capital, aunque, junto con Cusco, son de los más destacados en la lista analizada.

## 4. Desempeño del presupuesto público

El presupuesto público para el sector agropecuario se ha ido incrementando en los últimos cinco años pasando de 6.6 mil millones de soles (2017) a un poco más de 7 mil millones de soles (2021). Esto ha significado un incremento acumulado en los últimos cinco años del 8% en el presupuesto asignado a este sector; si lo comparamos con los presupuestos asignados a otros sectores de la economía, claramente este incremento porcentual es relativamente poco significativo (ver gráfico 1). En particular, en el programa que nos corresponde analizar, el presupuesto también se ha incrementado pasando de 383 millones de soles (2017) a casi 800 millones de soles (2021). Es decir, el presupuesto agrario para el programa presupuestal 0121 ha experimentado un incremento de más del doble (+109%), lo cual lo posiciona en una dinámica bastante más favorable que la variación del presupuesto total del sector (+8%).

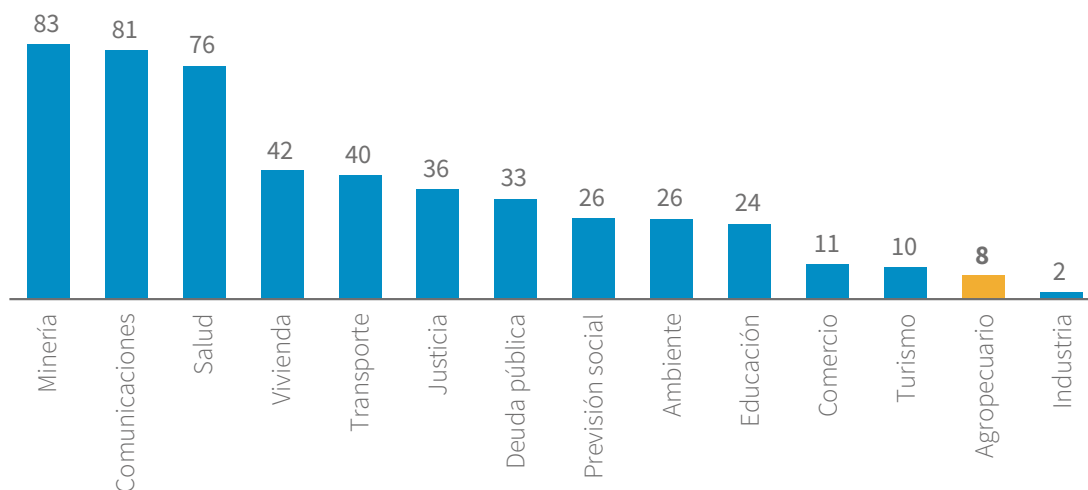
### 4.1. Evolución del PP 0121

Haciendo un análisis del Programa Presupuestal 0121 para el periodo 2017-2021, podemos encontrar algunos resultados importantes tanto a nivel general como en particular para cada región de estudio. En términos generales, como habíamos ya visto, el presupuesto para este programa ha tenido importantes aumentos durante los últimos cinco años (ver gráfico 2), tal es así que ha pasado de ser el tercer programa presupuestal más importante dentro del sector agropecuario en el 2017 (después del PP 0042 —riego— y el PP 0068 —emergencias y desastres—)<sup>1</sup> a ser el segundo programa más importante en el 2021 (después del PP 0042).

Este incremento presupuestal ha ido satisfactoriamente acompañado de una gestión adecuada de los recursos, lo que se evidencia en la evolución del indicador

Gráfico 1

### Variación presupuestal durante el periodo 2017-2021 (en porcentajes)



Nota: se excluyeron sectores con tasas superiores al 100% e inferiores al 0%.

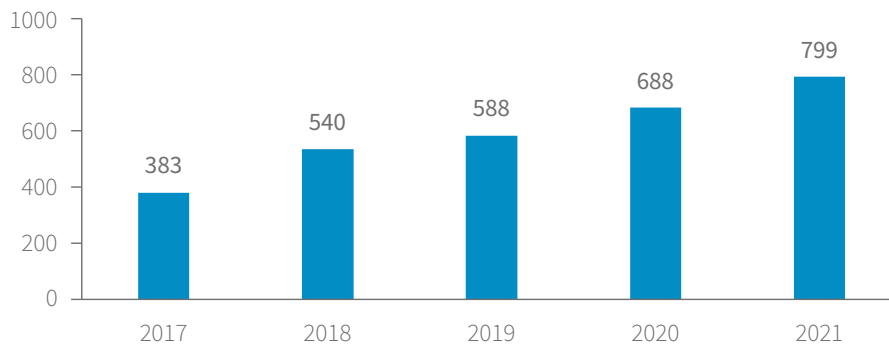
Fuente: MEF-Consulta amigable.

Elaboración propia.

<sup>1</sup> En el caso particular de esta partida presupuestal (PP 0068), es importante anotar que en el 2017 su presupuesto fue incrementado de manera notable, debido a los gastos de reconstrucción asociados al Fenómeno de El Niño; en los años siguientes, esta partida fue retornando paulatinamente a sus niveles convencionales. Recién en el año 2020, las diferencias entre la PIA y el PIM de la PP 0068 se reducen considerablemente, razón por la que en ese mismo año la partida PP 0121 pasa del tercer lugar al segundo lugar en el presupuesto agrario.

Gráfico 2

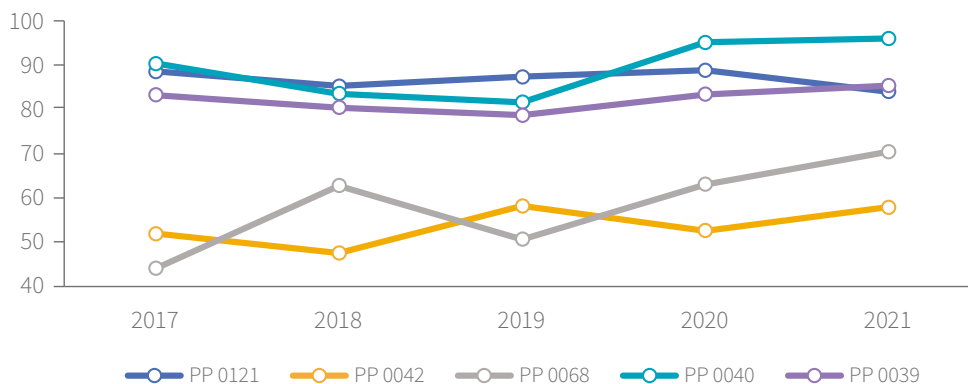
### Evolución del presupuesto agrario nacional para la partida PP 0121, 2017-2021 (en millones de soles)



Fuente: MEF-Consulta amigable.  
Elaboración propia.

Gráfico 3

### Evolución de la ejecución presupuestal en los principales programas agropecuarios a nivel nacional, 2017-2021 (en porcentajes)



Notas: PP 0040 (Mejora y mantenimiento de sanidad vegetal), PP 0039 (Mejora de la sanidad animal).

Fuente: MEF-Consulta amigable.  
Elaboración propia.

de ejecución presupuestaria que incluso tiene un desempeño destacado dentro de los cinco programas más importantes del sector agropecuario (ver gráfico 3). Un punto adicional para destacar es el hecho que, a diferencia de otras partidas presupuestales, la PP 0121 ha mantenido cierto nivel alto de ejecución al mismo tiempo que el presupuesto se ha ampliado, lo cual da indicios de una adecuada capacidad de gestión de los recursos.

Otro resultado general importante es que el presupuesto asignado a este programa (PP 0121) parece

tener (quitando el último año) una tendencia a la centralización (ver gráfico 4). Es decir, que los recursos asignados tienden a concentrarse en el Gobierno Nacional y desconcentrarse en los gobiernos subnacionales. De por sí, esto no necesariamente es un resultado negativo, ya que la descentralización *per se* no garantiza la eficiencia en el gasto público. Es posible que los gobiernos nacionales sean más eficientes en la gestión del gasto que los gobiernos subnacionales o viceversa. En el caso específico del programa analizado, parece ser que es el Gobierno Nacional el que viene registrando mayores indicios de eficiencia



que los subnacionales, lo que medimos a través del indicador de ejecución del gasto público (ver gráfico 5).

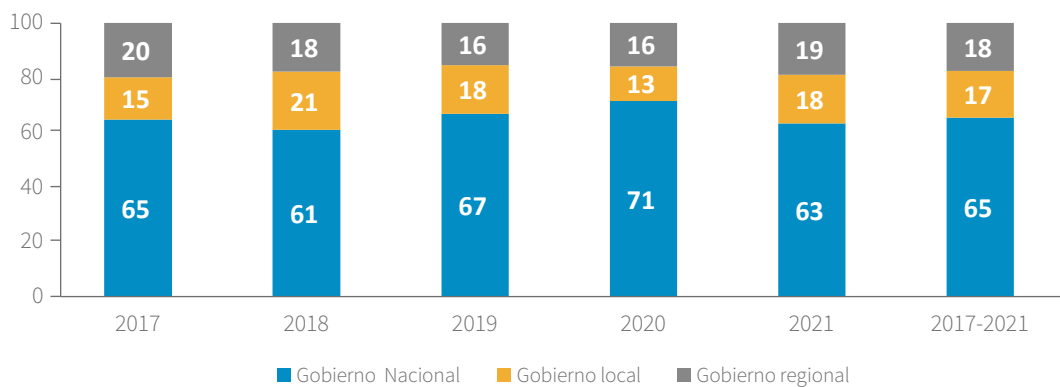
Por lo tanto, la tendencia hacia la centralización del gasto presupuestal en el programa analizado es razonable desde el punto de vista de la ejecución presupuestal como indicador de eficiencia. Cabe mencionar que este indicador solo cuantifica algunos aspectos observables de la eficiencia en la gestión del gasto, ya que hay otros aspectos importantes, como la calidad de los rubros de gasto, la eficiencia entre

gastos operativos y no operativos, entre otros, que no son incorporados en este indicador. Estudios que profundicen en otros indicadores de eficiencia podrían ser útiles hacia futuro.

Concentrándonos ahora en los resultados de corte específico, es decir, a nivel de los departamentos de estudio, encontramos algunas particularidades importantes (ver cuadro 1). En primer lugar, se corrobora que las asignaciones al Programa Presupuestal 0121 han sido de mayor magnitud en los departamentos de

Gráfico 4

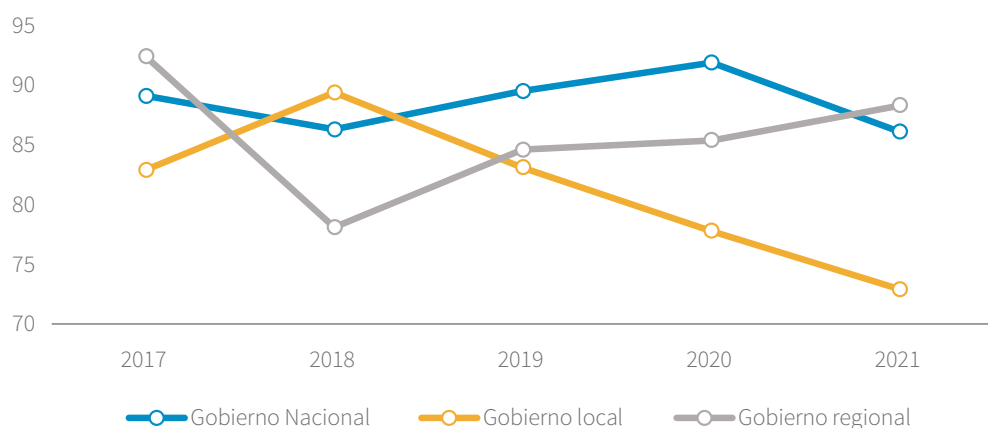
### Evolución de la composición presupuestal del PP 0121 según nivel de gobierno (en porcentajes)



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

Gráfico 5

### Evolución de la ejecución presupuestal del PP 0121, 2017-2021 (en porcentajes)



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

Cajamarca y Cusco, tanto al inicio del periodo como en la actualidad. Durante los cinco últimos años han incrementado sus presupuestos para este programa en 41 y 30 millones de soles, respectivamente. Si bien estos incrementos absolutos son los más altos registrados, no necesariamente son los incrementos relativos más altos. De hecho, si analizamos los saltos presupuestales de forma individual, comprobamos que los departamentos que tuvieron incrementos presupuestales más altos son Áncash (+1460%), Piura (+368%) y Arequipa (+337%). En resumen, tenemos tres cambios importantes en el último quinquenio que dan cuenta de una dinámica integral. Primero, ha habido un incremento presupuestal del PP 0121 en todos los departamentos de estudio. Segundo, algunos departamentos tuvieron incrementos presupuestales de suma importancia en términos absolutos (Cajamarca, Cusco y Apurímac). Y, tercero, otros departamentos tuvieron incrementos presupuestales significativos en términos relativos (Áncash, Piura y Arequipa).

En cuanto a la eficiencia del gasto, cuantificado a través del indicador de ejecución presupuestal, podemos observar que la mayoría de los departamen-

tos de estudio tienen niveles de ejecución promedio bastante buenos (alrededor del 90%). En cambio, en los departamentos de Áncash y Arequipa, si bien los niveles no son bajos, todavía hay cierto margen para la mejora en la eficiencia o gestión de los recursos del Estado. Lo que sí ha sido una regularidad en todos los departamentos (salvo Arequipa) es que el cierre 2021 ha supuesto un deterioro de la eficiencia en la ejecución del gasto con respecto al cierre 2020, sobre todo en los departamentos de Áncash (-26.2), Cajamarca (-18.7) y Apurímac (-8.4).

En el caso de Áncash, el incremento en la asignación de presupuesto del PP 0121 (1460%) no ha ido acompañado de un buen nivel de ejecución del gasto, pasando de 74% de ejecución en el 2017 a 43.2% en el 2021, este último viene explicado por la bajísima ejecución de varios proyectos de mejoramiento de mercados municipales, además de la lenta ejecución de un proyecto relacionado a la mejora productiva de la cadena de palto y otro de servicios de mejoramiento de capacidades para la comercialización de cuyes.

En Piura, se observa también un importante incremento en el presupuesto del programa (368%) en los 5 años

**Cuadro 2**  
**Indicadores presupuestales del programa PP 0121 en los departamentos de estudio**

Indicador presupuestal	Áncash	Apurímac	Arequipa	Cajamarca	Cusco	La Libertad	Piura
PIM 2017	1 047 654	12 958 843	2 395 422	26 253 249	37 478 036	5 384 221	4 751 111
PIM 2021	16 344 121	42 701 324	10 468 356	68 181 749	67 938 380	8 196 855	22 252 010
Cambio 2017-2021 (i) (S/)	15 296 467	29 742 481	8 072 934	41 928 500	30 460 344	2 812 634	17 500 899
Cambio 2017-2021 (ii) (%)	1460	230	337	160	81	52	368
Ejecución 2017 (%)	73.9	86.8	68.5	93.5	89.9	93.1	93.3
Ejecución 2018 (%)	90.3	89.5	89.4	95.1	92.6	96.9	89.9
Ejecución 2019 (%)	78.9	93.7	63.4	92.5	94.3	89.4	92.4
Ejecución 2020 (%)	69.4	95.8	75.4	91.6	91	92.1	91.9
Ejecución 2021 (%)	43.2	87.4	87	72.9	88.3	88.3	86.1
Ejecución promedio 2017-21 (%)	71.1	90.6	76.7	89.1	91.2	92.0	90.7

Notas: (i) cambio en términos absolutos, (ii) cambio en términos relativos.

Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

analizados, que ciertamente ha perdido cierto ritmo del nivel de ejecución que tenía en el 2017 (93%) pero sigue siendo bastante en el 2021 (86%). Cabe mencionar que un proyecto importante que ha sido ejecutado mínimamente está referido al mejoramiento de servicio de abastecimiento de mercado minorista.

En Cajamarca, el incremento del presupuesto para este programa fue de 160%, pero el nivel de ejecución bajó el buen ritmo que tenía, pasando de niveles superiores al 90% que tuvo registrado hasta el 2020 a 73% en el 2021, debido principalmente al retraso de la ejecución en un proyecto relacionado con el mejoramiento de la cadena de valor del cultivo del cacao, otro de creación de servicios de los centros municipales de beneficio de ganado, además de proyectos de mejoramiento de mercados municipales.

A diferencia de las regiones mencionadas, La Libertad sólo ha tenido un incremento de 52% en el presupuesto asignado, pero ha mantenido sus niveles de ejecución superiores al 90% durante el periodo analizado. En cuanto a los proyectos financiados, resaltan dos, uno sobre mejoramiento de capacidades de productores agropecuarios y otro vinculado a la adopción de paquetes tecnológicos adecuados. Cabe mencionar que esta región ha concentrado el presupuesto en menos proyectos, pasando de 28 proyectos en el 2017 a 09 en el 2021.

Pasando a las regiones del sur, en el caso de Arequipa se observa un incremento del presupuesto de 337% para el PP 0121, que ha ido de la mano con una mejor gestión en la ejecución del gasto, pasando de 68% que tenía en el 2017 a 87% en el año 2021. En cuanto a los proyectos aprobados, la mayoría tiene buenos niveles de avance, salvo un proyecto referido a la adopción de paquetes tecnológicos por parte de pequeños productores agropecuarios.

Apurímac, tuvo un incremento de presupuesto de 230% en los 5 años, con niveles de ejecución cercanos a 90% en todo el periodo, lo cual es de resaltar, sin embargo hay que mencionar que se observan proyectos relacionados con el mejoramiento de capacidades productivas y comerciales de productores, el mejoramiento y ampliación de los servicios de comercialización, de mejoramiento del nivel competitivo de la cadena de fibra de alpaca y vicuña,

y proyecto de ampliación de servicios en mercado de abasto, los cuales han tenido lenta ejecución.

Finalmente, la región Cusco es la que tuvo menor incremento en el presupuesto del programa (sólo 81% durante el periodo), pero ha mantenido niveles de ejecución cercanos a 90% en los 5 años analizados, En cuanto a los proyectos, cabe mencionar que es una de las regiones que tiene más proyectos aprobados en el marco del PP 0121 (88 en el 2017 y 112 en el 2021), de los cuales se destacan el bajo nivel de ejecución de 03 proyectos, tales como de mejoramiento de articulación comercial a través de ferias, mejoramiento de producción de papas nativas y otro de mejoramiento de capacidades para producción de forrajes en zonas alto andinas.

#### 4.2. Cambios estructurales en el PP 0121

Como ya hemos podido prever del último análisis previo, los cambios en los niveles de ejecución (indicador de eficiencia de gasto) han venido explicados por el retraso o complicaciones en la ejecución de algunos proyectos. La mayoría de estos proyectos tienen objetivos y orientaciones muy particulares, por lo que los niveles de ejecución no suelen ser homogéneos entre sí. En ese sentido, un aspecto adicional que es importante de analizar es cuál es la estructura actual de proyectos del programa presupuestal PP 0121 y si ha habido o no un cambio en tal estructura en los últimos cinco años. Para tal fin, hemos organizado y sistematizado la lista de proyectos de cada departamento de estudio y, finalmente, hemos reclasificado los proyectos en seis áreas temáticas:

- **Desempeño productivo y comercial:** comprende proyectos relacionados con la mejora del desempeño productivo y comercial, tales como adopción de tecnologías, mejora de capacidad comercial, mejora de la cobertura de la competitividad, técnicas productivas, innovación productiva, entre otros.
- **Servicios de extensión agraria:** refiere a proyectos orientados a la oferta de servicios de extensión agraria, tales como el uso de información agropecuaria, servicios públicos para el desarrollo productivo, servicios financieros, servicios de

investigación, transferencia tecnológica, alianzas rurales, etc.

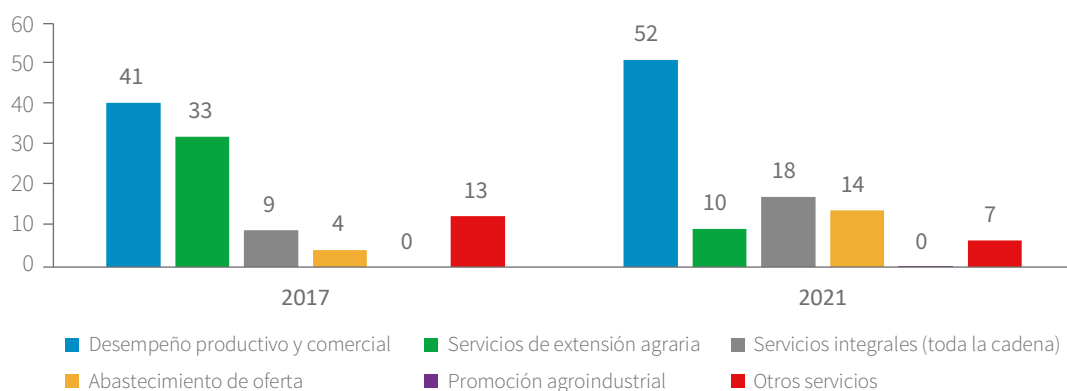
- **Servicios integrales (toda la cadena):** está compuesto por proyectos dirigidos a toda una cadena de valor de un cultivo específico que, por lo general, toma lugar en varios espacios territoriales de la región.
- **Abastecimiento de oferta:** comprende proyectos orientados a la inversión en infraestructura que facilite el abastecimiento en centros de venta, tales como mercados, centros comunales, mercado de abastos, centros de beneficios de ganado, campos feriales, etc.
- **Promoción agroindustrial:** refiere a proyectos orientados a creación o mejoramiento de centros industriales y plantas procesadoras como, por ejemplo, del cultivo de la caña de azúcar.
- **Otros servicios:** comprende subprogramas presupuestales no relacionados directamente con la ejecución de proyectos, sino más bien con gastos administrativos, gestión pública u otros gastos varios.

Definidas estas seis áreas temáticas, hemos graficado la estructura presupuestal del conjunto de los siete departamentos de estudio, tanto al inicio como al final del periodo de análisis (ver gráfico 6). Podemos identificar dos procesos: concentración y cambio

estructural. Sostenemos que hay un proceso de concentración presupuestal en el PP 0121, puesto que en el 2017 la diferencia entre el primer y segundo rubro de presupuesto era menor que en el 2021. Los proyectos orientados actualmente a la mejora del desempeño productivo y comercial de los productores agropecuarios concentran más de la mitad de los recursos, mientras los otros rubros no llegan individualmente ni a la quinta parte del presupuesto. El segundo proceso que observamos es un cambio estructural, ya que, salvo el de promoción agroindustrial, todos los demás rubros han experimentado cambios notables. El cambio más notorio fue registrado en el rubro de servicios de extensión agraria, el mismo que cayó su participación en el programa presupuestal en más de la mitad. Otro que también cayó su participación fue el rubro de otros servicios.

Por su parte, los rubros que más bien incrementaron su participación dentro del presupuesto fueron los de servicios integrales y abastecimiento de oferta. En resumen, podemos concluir que las asignaciones destinadas a brindar asistencia técnica, capacitación, información agropecuaria (servicios de extensión) y los gastos operativos, administrativos y de gestión (otros servicios), vienen perdiendo peso frente a otras prioridades presupuestales vinculadas al mejoramiento de las cadenas productivas (servicios integrales) y el fortalecimiento de los canales de suministro de la oferta alimentaria en las localidades, distritos y otras unidades territoriales (abastecimiento de oferta).

**Gráfico 6**  
**Cambios en la estructura presupuestal del PP 0121 en los 7 departamentos de estudio (en porcentajes)**



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.



Ahora bien, estos hallazgos son válidos a nivel de los siete departamentos en conjunto. Sin embargo, si aterrizamos en la situación de cada uno de estos, claramente encontramos que las estructuras presupuestales no solo son distintas entre sí (ver gráfico 9), sino que también tienen cambios presupuestales en el tiempo que son muy particulares (ver gráfico 10). En el comparativo regional actual (ver gráfico 7), notamos que Cajamarca y Piura poseen una estructura presupuestal más o menos equilibrada, pues cada rubro tiene cierto peso importante dentro del PP 0121 regional. En cambio, en los demás departamentos, la estructura presupuestal es muy desequilibrada. Los casos más extremos son Arequipa y La Libertad, pues un solo rubro (el de los proyectos orientados al desempeño productivo y comercial de los productores) representa más del 80% de sus respectivos presupuestos regionales asignados para el PP 0121.

Haciendo un desglose por departamento, Áncash es la región que muestra un cambio estructural más notable, pues pasó de un presupuesto que destacaba en los rubros de extensión agraria (45%) y otros servicios (45%) en el 2017 hacia una estructura concentrada en proyectos orientados al desempeño productivo

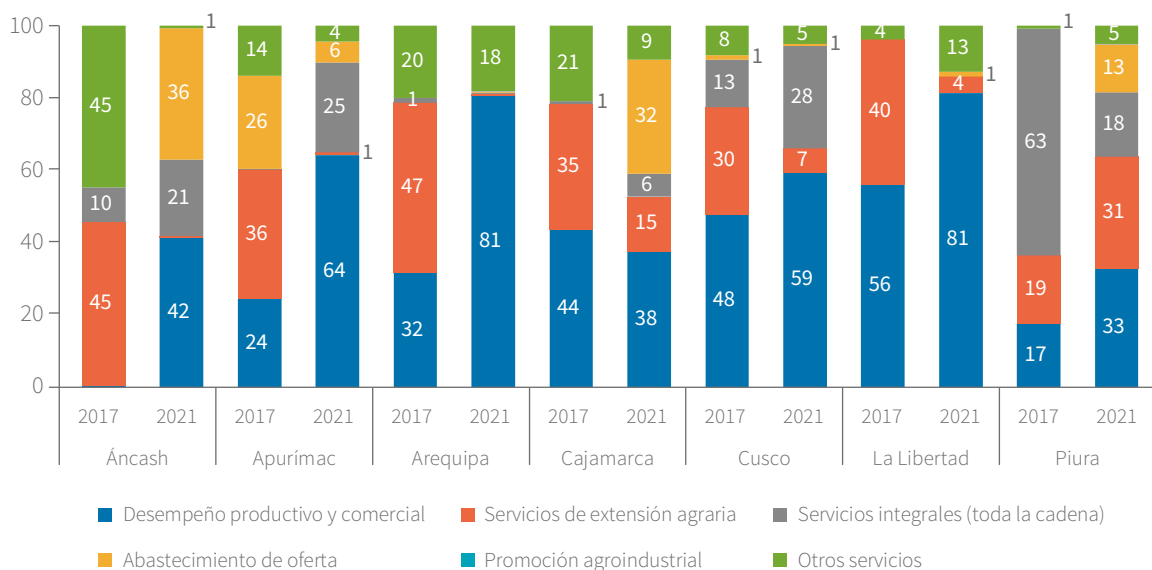
y comercial (42%) y al abastecimiento de la oferta alimentaria (36%) en el 2021.

En el caso de Apurímac, la estructura también cambió en el periodo, pasando en el 2017 de tener mayor importancia los proyectos de servicios de extensión agraria (36%) y de abastecimiento de oferta alimentaria (26%) a una estructura en el 2021 con mayor peso en proyectos de desempeño productivo y comercial (64%) y un 25% para proyectos integrales.

En Arequipa, ha habido un proceso de concentración presupuestal hacia el rubro de proyectos de desempeño productivo y comercial a costa del rubro de servicios de extensión agraria, pasando de 32% en el 2017 a 81% en el 2021, desapareciendo los proyectos orientados a servicios de extensión agraria que tenía un peso de 47% en el 2017.

En el departamento de La Libertad, también hubo una mayor concentración de proyectos en el rubro de desempeño productivo y comercial durante el periodo, pasando de 56% en el 2017 a 81% en el 2021, mientras que los de servicios de extensión agraria se redujeron drásticamente (de 40% en el 2017 a 4% en el 2021), creciendo un poco el rubro de otros servicios.

**Gráfico 7**  
**Evolución de la estructura presupuestal del PP 0121 en departamentos de estudio (en porcentajes)**



Fuente: MEF-Consulta amigable.  
Elaboración propia.

En Cajamarca, en cambio, se observa que hay una mayor diversidad presupuestal entre los distintos rubros, manteniéndose el mayor peso en proyectos de desempeño productivo y comercial (44% en el 2017 y 38% en el 2021), además de cobrar mayor relevancia el rubro de abastecimiento de oferta alimentaria (32% en el 2021).

Respecto a Cusco, los rubros de desempeño productivo y comercial y el de servicios integrales, ampliaron sus participaciones presupuestales, pasando de 48% y 13% en el 2017 a 59% y 28% en el 2021, mientras que el de servicios de extensión agraria se redujo de 30% en el 2017 a 7% en el 2021.

Y en el caso de Piura, paso de tener una estructura concentrada en el 2017, en el que predominaban los proyectos de servicios integrales para toda la cadena con 63% de proyectos en este rubro, a una estructura más equilibrada en el 2021 en la cual casi todos los rubros tienen pesos importantes, con mayor predominancia los de desempeño productivo y comercial (33%) y de servicios de extensión agraria (31%).

### 4.3. Fuentes de financiamiento del PP 0121

Un aspecto final de análisis del programa presupuestal en cuestión es conocer cómo se financian los gastos. Los recursos con que cuenta el Estado provienen de distintas fuentes y no todas tienen la misma contribución dentro de la estructura de gastos. Conocer por tanto el estado actual y la evolución de la estructura de las fuentes de financiamiento del PP 0121, nos dará una idea más clara de la dependencia presupuestal actual de este programa y de sus orientaciones hacia el futuro, a partir de la tendencia de los últimos años. Adicionalmente, examinaremos si esta estructura de fuentes se mantiene homogénea en los diferentes niveles de gobierno.

#### Tipos de recursos

Para empezar, identifiquemos cuáles son las fuentes con las que se financian los gastos. Estas pueden provenir de cinco tipos de recursos:

- **Recursos ordinarios:** comprenden los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; los que no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprenden los fondos

por la monetización de productos. Se incluye también la recuperación de los recursos obtenidos ilícitamente en perjuicio del Estado–Fedadoi.

- **Recursos directamente recaudados:** corresponden a los ingresos generados por las entidades públicas y administrados directamente por estas, entre los cuales se pueden mencionar las rentas de la propiedad, tasas, venta de bienes y prestación de servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les atañe de acuerdo con la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero y los saldos de balance de años fiscales anteriores.
- **Recursos por operaciones oficiales de crédito:** comprende los fondos de fuente interna y externa provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, así como las asignaciones de líneas de crédito. Igualmente, considera los fondos provenientes de operaciones realizadas por el Estado en el mercado internacional de capitales. Incluye el diferencial cambiario y los saldos de balance de años fiscales anteriores. Solo en el caso de los gobiernos locales se incluirá el rendimiento financiero.
- **Donaciones y transferencias:** comprende los fondos financieros no reembolsables recibidos por el Gobierno provenientes de agencias internacionales de desarrollo, gobiernos, instituciones y organismos internacionales, al igual que otras personas naturales o jurídicas domiciliadas o no en el país. Se consideran las transferencias provenientes de las entidades públicas y privadas sin exigencia de contraprestación alguna. Incluye el rendimiento financiero y el diferencial cambiario y los saldos de balance de años fiscales anteriores.
- **Recursos determinados:** Para fines del presente estudio, esta categoría se ha desagregado en dos categorías adicionales, para identificar la contribución de la actividad minera al presupuesto público, dado que en todas las regiones esta actividad es importante:
  - **Fondos municipales:** comprende los ingresos provenientes de diversos fondos municipales y de tributos recaudados por los gobiernos locales.

– **Canon y regalías:** considera los recursos asignados a los gobiernos locales y regionales provenientes de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación de recursos (mineros, gasíferos e hidrocarburíferos).

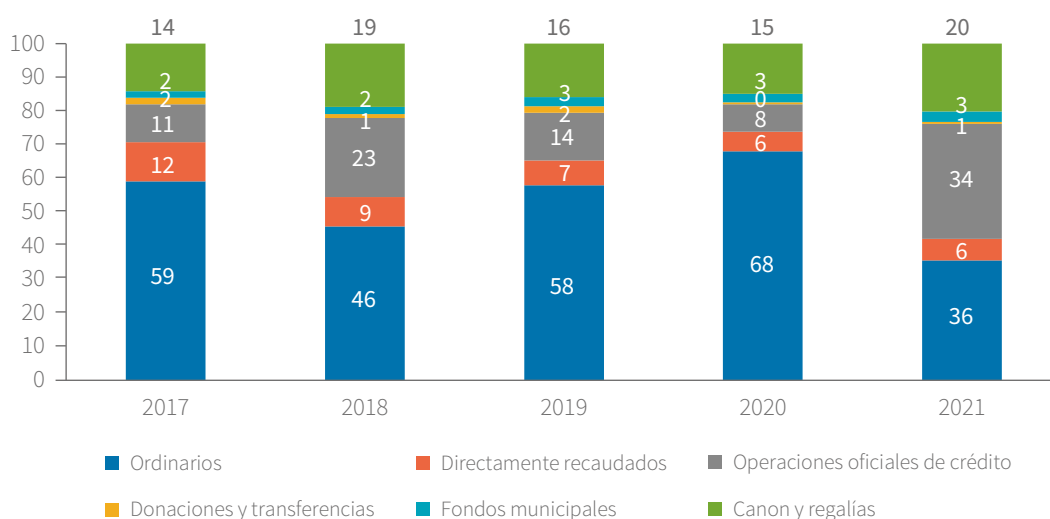
### Nivel nacional y departamentos de estudio

Primero veamos los resultados a nivel nacional (ver gráfico 8). Actualmente, la principal fuente de financiamiento para el PP 0121 proviene de los recursos ordinarios, es decir, de aquellos obtenidos por la recaudación tributaria y otros conceptos. Durante los últimos cinco años, esta fuente de financiamiento se ha mantenido como la más importante para la PP 0121; sin embargo, en los años anteriores su importancia era claramente mayor. En el 2021, la fuente constituida por las operaciones oficiales de crédito por parte del Estado creció en una magnitud importante<sup>2</sup>, a tal punto que casi igualó los recursos ordinarios. Los recursos por canon y regalías son la tercera fuente de financiamiento más importante y se ha mantenido más o menos estable en el último quinquenio de análisis. Las fuentes menos significativas son las provenientes de los directamente recaudados, fondos municipales y los recursos de donaciones y transferencias.

En el caso de las siete regiones de estudio, como conjunto, la importancia de los recursos mineros es claramente mayor (ver gráfico 9). De hecho, entre el 2017 y el 2021, la contribución de los recursos por canon y regalías al PP 0121 se ha mantenido casi constante (alrededor del 40 %), lo cual da cuenta de la importancia significativa de la actividad minera en el financiamiento público. Las otras fuentes destacadas que permiten financiar los gastos son la de los recursos ordinarios y de las operaciones oficiales de crédito, aunque en el periodo analizado sus participaciones han dado un salto notorio; las fuentes restantes han tenido una contribución poco significativa.

Al tratar, sin embargo, a cada región de estudio de forma individual, notamos que las estructuras de gastos según fuentes de financiamiento varían entre sí (ver gráficos 10 y 11). Las regiones más dependientes de los recursos provenientes de canon y regalías son Cusco, Áncash y Apurímac, situación que se mantiene desde el 2017; en el otro extremo están las regiones de Cajamarca, Piura, Arequipa y La Libertad, siendo esta última la que tiene una presencia mínima de estos recursos en el 2021. Por el contrario, las regiones más dependientes de los recursos ordinarios, es decir, los provenientes de la recaudación tributaria y otros

**Gráfico 8**  
**Fuentes de financiamiento del PP 0121 a nivel nacional 2017-2021 (en porcentajes)**

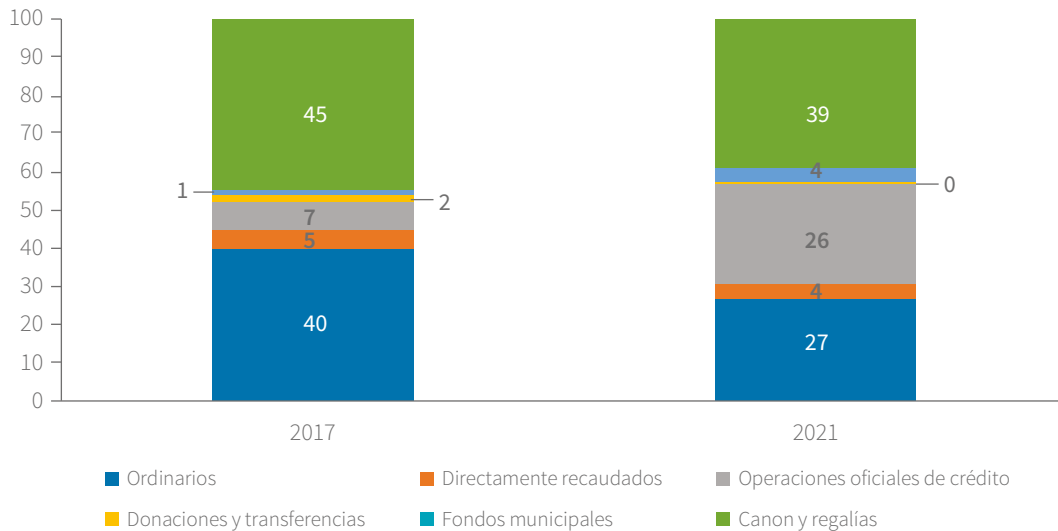


Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

<sup>2</sup> La razón de esta ampliación vino por el lado de un mayor endeudamiento externo que se orientó a un mayor número de proyectos.

Gráfico 9

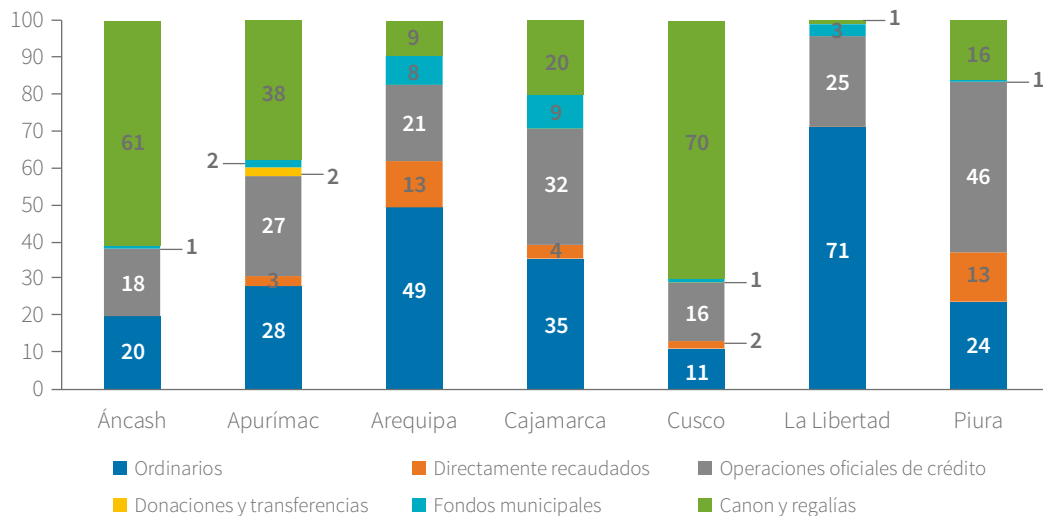
Fuentes de financiamiento del PP 0121 para los 7 departamentos de estudio en conjunto (en porcentajes)



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

Gráfico 10

Estructura de fuentes de financiamiento del PP 0121 por departamento, 2021 (en porcentajes)



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

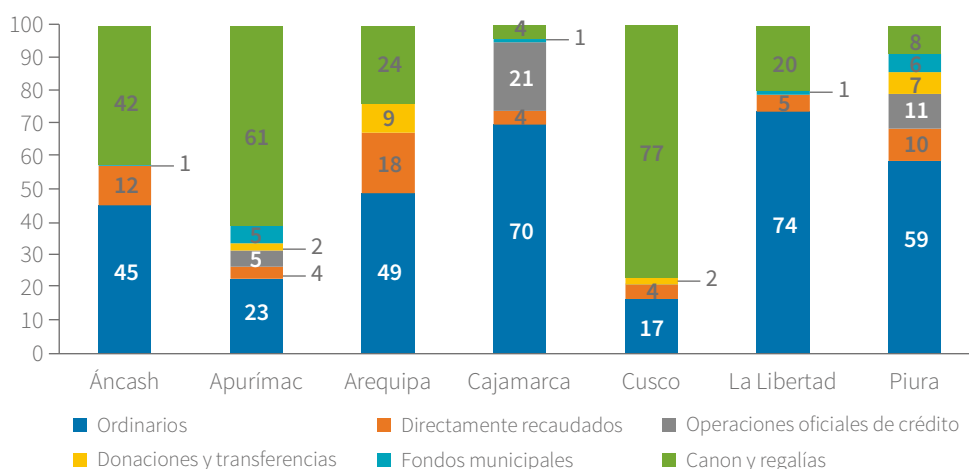
conceptos, son La Libertad (71%), Arequipa (49%) y Cajamarca (35%), estando las demás con niveles que oscilan entre el 11% y 28%; cabe mencionar que la dependencia de estos recursos es menor a la que se mostraba en el 2017.

Los recursos provenientes de las operaciones oficiales de crédito han cobrado mayor importancia en los presupuestos del programa respecto del 2017, y están presentes en todas las regiones de estudio. Por el contrario, los recursos directamente recaudados



Gráfico 11

**Estructura de fuentes de financiamiento del PP 0121 por departamento, 2017 (en porcentajes)**



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

han disminuido considerablemente en el periodo de análisis, desapareciendo prácticamente en 5 de las 7 regiones del estudio, salvo en Arequipa y Piura. Respecto a los fondos municipales recaudados en las regiones, ha tenido mayor presencia en el 2021, pero aún es mínimo. Finalmente, los recursos provenientes de donaciones y transferencias, prácticamente han desaparecido como fuente de financiamiento.

**Niveles de gobierno**

Para finalizar, exploremos la estructura de fuentes de financiamiento del PP 0121, según niveles de gobierno. Este enfoque nos permitirá descubrir si hay algún patrón de financiamiento de acuerdo con cada nivel de gobierno, es decir, si el nivel de gobierno influye en las asignaciones presupuestales con fuentes de financiamiento específicas. Veamos primero la estructura del último año del periodo de análisis (ver gráfico 12). Según los resultados, observamos que las fuentes que financian el PP 0121 claramente varían según nivel de gobierno. El caso del gobierno nacional, las dos fuentes que cubren casi todo el presupuesto son los recursos ordinarios (48%) y las operaciones oficiales de crédito (43%); en el caso de los gobiernos regionales, las tres principales fuentes son la proveniente de canon y regalías (44%), operaciones

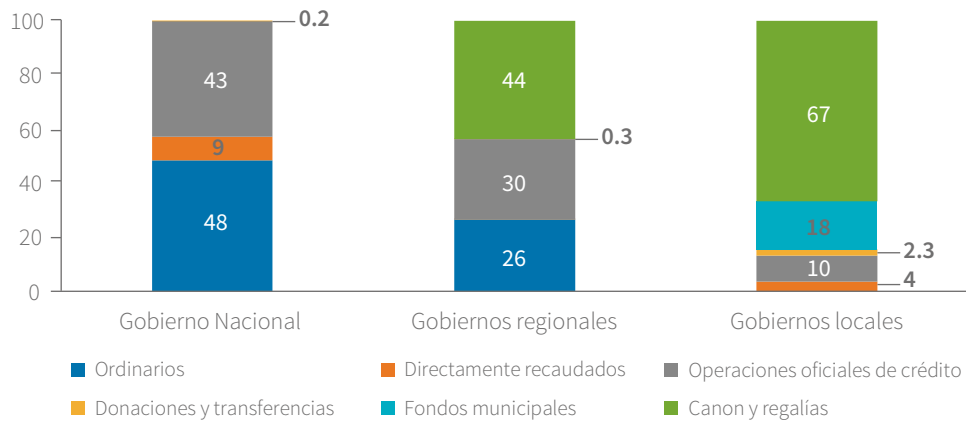
oficiales de crédito (30%) y recursos ordinarios (26%), respectivamente; en cuanto a los gobiernos locales, la fuente de recursos mineros es, de lejos, la principal que financia el PP 0121 (67%).

Esta estructura actual de fuentes de financiamiento según niveles de gobierno no dista mucho de la estructura al inicio del periodo de análisis (2017), aunque sí ha habido algunas variaciones que son útiles de mencionar (ver gráfico 13). Lo primero y que más salta a la vista es que en los últimos cinco años ha habido una mayor descentralización de los recursos provenientes del canon y regalías: al inicio del periodo casi todos los recursos mineros que financiaron el PP 0121 se destinaron a los gobiernos locales; al cierre del año 2021, en cambio, estos recursos se destinaron tanto a gobiernos regionales como a los locales. Relacionado con esta tendencia, los recursos ordinarios en los gobiernos regionales pasaron a representar una parte bastante más pequeña hacia el 2021, a su vez que los recursos mineros se incrementaban.

Lo segundo que se puede apreciar a nivel subnacional es que la contribución de los recursos provenientes de las operaciones oficiales de crédito ha ido ganando poco a poco participación dentro del PP 0121, sobre

Gráfico 12

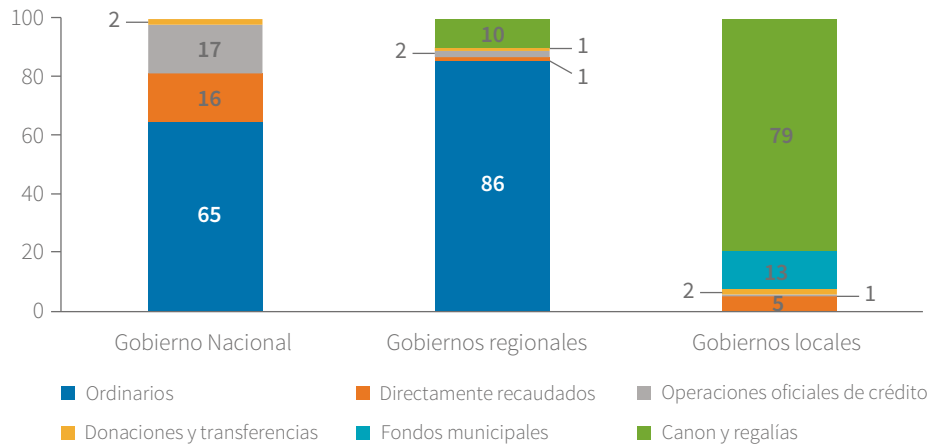
**Estructura de financiamiento de la PP 0121 según niveles de gobierno, 2021 (en porcentajes)**



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

Gráfico 13

**Estructura de financiamiento de la PP 0121 según niveles de gobierno, 2017 (en porcentajes)**



Fuente: MEF–Consulta amigable.  
Elaboración propia.

todo en los gobiernos regionales. Por último, a nivel nacional, los tres rubros más importantes se modificaron: los recursos ordinarios y los directamente recaudados redujeron su participación dentro del

PP 0121, al mismo tiempo que se incrementó la contribución de las operaciones oficiales de crédito, y en el caso de los gobiernos locales se incrementó también el proveniente de fondos municipales.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1. Conclusiones

La evaluación del presupuesto público para el programa presupuestal 0121 durante los últimos cinco años, corrobora la tendencia a una ampliación presupuestal para el periodo del estudio, razón por la cual este programa ha ido ganando importancia con respecto a otros dentro de la función agropecuaria. La revisión más detallada de este programa da cuenta de una orientación a mantener la centralización de los recursos en favor del gobierno nacional. Esta tendencia, no obstante, parece no tener connotaciones negativas puesto que ha ido acompañada de un buen desempeño medido a través del indicador de ejecución presupuestal, observándose buenos niveles de ejecución en el nivel nacional y regional con tendencia a incrementar, a diferencia del nivel local que ha disminuido sus avances hacia el 2021.

Cuando se observa el desempeño presupuestal a nivel de las regiones, la situación es más compleja, aunque hay que resaltar que todas las regiones han tenido incrementos en su presupuesto durante el quinquenio 2017-2021. Para empezar, las asignaciones del PP 0121 son muy diferentes entre sí, lo cual significa dos cosas. Por un lado, los cambios interanuales no van al mismo ritmo y, por otro, los niveles de ejecución tampoco son homogéneos entre sí. Cajamarca y Cusco son los departamentos con los mayores niveles de asignación al programa estudiado y también cuentan con niveles de ejecución bastante adecuados. En el otro extremo se encuentran Arequipa y La Libertad, aunque este último posee un nivel de ejecución promedio bastante bueno.

Organizando los distintos proyectos PP 0121 en seis áreas temáticas clave, encontramos cambios estructurales de gran importancia tanto a nivel del conjunto (siete departamentos) como a nivel de cada región. Los hallazgos más saltantes tienen que ver con un presupuesto cada vez más reducido para servicios de extensión agraria, salvo en el caso de Piura, y por el contrario, ha cobrado gran relevancia la orientación hacia proyectos de mejoramiento del desempeño productivo y comercial, y en menor medida iniciativas

de abastecimiento de la oferta alimentaria y de servicios integrales (que involucran a toda la cadena de valor de determinado cultivo o producto).

La estructura de financiamiento del PP 0121, por tanto, ha sido bastante heterogénea durante el periodo del estudio. A nivel del programa, se observa que el financiamiento proveniente de recursos por operaciones de crédito se ha triplicado, además del incremento de fondos provenientes del canon y regalías que también ha tenido un importante incremento; a diferencia el financiamiento de recursos ordinarios ha ido a la baja en forma sostenida. Haciendo el análisis para el conjunto de las 7 regiones del estudio, se observa que el financiamiento proveniente de operaciones oficiales de crédito se ha incrementado notablemente (se cuadruplicó) mientras que disminuyeron los recursos mineros y ordinarios.

Según nivel de gobierno, los recursos asignados al PP 0121 en los niveles nacional y regional disminuyeron, especialmente este último que pasó de representar el 80% del financiamiento en el 2017 a 26% en el 2021; en cambio los recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito aumentaron para estos niveles. Asimismo, ha habido una mayor descentralización de los recursos provenientes de la minería, al inicio del periodo analizado casi todos los recursos de canon y regalías que financiaron el programa se destinaron a los gobiernos locales; al cierre del 2021, en cambio, estos recursos se destinaron tanto a gobiernos regionales como a los locales. Además, el financiamiento de la fuente 'operaciones oficiales de crédito' se ha convertido en otra alternativa de financiamiento de los gobiernos locales, y se han incrementado los recursos provenientes de la recaudación de fondos municipales.

Al interior de las regiones, Cusco, Áncash y Apurímac son regiones que tienen alta dependencia del financiamiento de recursos provenientes del canon y regalías, a diferencia de La Libertad, Arequipa y Cajamarca que son financiadas en gran parte por fondos provenientes de recursos ordinarios. Asimismo, se resalta que La Libertad tenga financiamiento mínimo

de canon y regalías (1%) en el 2021, mientras que Cusco depende de esta fuente en un 70% de su presupuesto, seguida de Áncash con 61%. Las regiones que tienen más diversificadas sus fuentes de financiamiento son Cajamarca, seguida de Arequipa y Piura.

Actualmente el presupuesto para este programa se viene estableciendo desde una orientación sectorial, es decir, en primera instancia se elabora el presupuesto bajo el Programa Multianual de Inversiones, allí se reciben las iniciativas y proyectos desde tres instancias: las gestionadas o a pedido del mismo ejecutivo del gobierno regional, las de sociedad civil que son canalizadas a través de los procesos de presupuesto participativo y las gestionadas directamente por los alcaldes provinciales/distritales. Todas estas iniciativas y proyectos se consolidan, se priorizan según su atención a las brechas sociales más relevantes y de ahí se asignan a cada programa presupuestal del Presupuesto Anual de Inversiones; cabe mencionar que el sector agricultura no está entre las prioridades de atención de brechas.

Es preciso detallar que el MEF viene promoviendo que algunos programas presupuestales entren a la modalidad de Presupuesto por Resultados, lo cual permitiría que se articule con otros programas y sectores para así evitar duplicidades. El PP 0121 fue uno de los seleccionados para ser implementado en cuatro regiones, pero este proceso ha tenido muchas dificultades para lograr la aprobación final de la transferencia de recursos en el 2022, además del gran reto en el manejo por parte del personal que estará a cargo del proceso de implementación del programa.

## 5.2. Recomendaciones

El Estado debería atender las particularidades de la agricultura familiar desde el MIDAGRI, considerando que es un sector con gran importancia en el país, vía los diversos programas presupuestales dirigidos al sector agropecuario como es el PP 0121, incorporando todos los matices que caracterizan el perfil productivo en cada región del estudio, y con ello ir resolviendo los cuellos de botella existentes, como diferencias en la dotación de recursos de tierra y agua para riego, las líneas de cultivo priorizadas en cada región, niveles de acceso a servicios financieros, no financieros y de capital social, entre otros.

Los programas presupuestales son instrumentos que podrían mejorar los procesos de descentralización de los recursos a las regiones y municipalidades, por ello, los gobiernos regionales y las municipalidades locales deberían tener mayor peso en el presupuesto de PP 0121, porque en los niveles subnacionales es donde se comprenden y atenderían las necesidades de la pequeña agricultura familiar a fin de mejorar su articulación al mercado.

Se recomienda, asimismo, que haya una clara definición de responsabilidades y articulación entre los diferentes niveles (nacional, regional y local) de tal manera que se eviten duplicidades entre las diversas unidades ejecutoras, y en el caso del nivel regional/provincial se prioricen por ejemplo proyectos que apunten a fortalecer las cadenas productivas priorizadas en los Planes de Desarrollo Concertado Regional (PDCR) y en las Estrategia de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR) impulsadas por las Agencias Regionales de Desarrollo en la regiones donde se impulsan estas iniciativas y algunos servicios orientados a mejorar los sistemas de información para para sus pequeños agricultores, además del acceso a financiamientos, dejando para el nivel local proyectos específicos orientados a la mejora de capacidades de las organizaciones, espacios para la oferta, entre otros.

Actualmente no existen mecanismos de coordinación previa para asignar recursos a los programas presupuestales, entre ellos el PP 0121, por lo cual se recomienda revisar y/o establecer mecanismos mínimos para articulación entre el nivel local, provincial y regional, y difundirlos a las organizaciones agrarias a fin de que presenten proyectos que apunten a resolver sus problemas de acceso al mercado, que podría ser por la vía de los presupuestos participativos o en coordinación directa con sus alcaldes.

Finalmente, se recomienda revisar desde el gobierno regional los procesos de asignación, ejecución y monitoreo de los proyectos aprobados y asignados al PP 0121, especialmente en el nivel local que es donde se agudizan los problemas identificados en su implementación, tales como expedientes técnicos no adecuados, ineficiencias en los procesos de contratación y cartera insuficiente de buenos proveedores y contratistas.

## 6. Glosario

<b>AF</b>	Agricultura familiar
<b>AFC</b>	Agricultura familiar consolidada
<b>AFI</b>	Agricultura familiar intermedia
<b>AFS</b>	Agricultura familiar de subsistencia
<b>CEPES</b>	Centro Peruano de Estudios Sociales
<b>DC</b>	Desnutrición crónica
<b>ENA</b>	Encuesta Nacional Agropecuaria
<b>Enaho</b>	Encuesta Nacional de Hogares
<b>FAO</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>Fedadoi</b>	Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente
<b>IAPD</b>	Índice de actividad productiva departamental
<b>IEP</b>	Instituto de Estudios Peruanos
<b>IGH</b>	Índice global del hambre
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>IV Cenagro</b>	IV Censo Nacional Agropecuario
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>Midagri</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
<b>ORSTOM</b>	Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación
<b>PIA</b>	Presupuesto Institucional de Apertura
<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>SIEA</b>	Sistema Integrado de Estadística Agraria
<b>SIRTOD</b>	Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones
<b>TIC</b>	Tecnología de información y comunicación
<b>UA</b>	Unidad agropecuaria
<b>VPA</b>	Valor de producción agrícola
<b>VPAP</b>	Valor de producción agropecuario
<b>VPP</b>	Valor de producción pecuaria

## 7. Referencias

ALVARADO, J. y M. PINTADO

2013 Necesidad, demanda y obtención de crédito en el sector agropecuario en el Perú.  
Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

CABALLERO, J. M.

1980 Aspectos cuantitativos de la Reforma Agraria (1969-1979). Lima: IEP.

1981 Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

EGUREN, F. y M. PINTADO

2015 Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

FAO

2016 Programa Mundial del Censo Agropecuario 2020. Volumen 1: Programa, definiciones y conceptos.

INEI

2012 IV Censo Nacional Agropecuario.

2012 Manual del Censista. IV Censo Nacional Agropecuario.

2019 Encuesta Nacional Agropecuaria.

ORSTOM – INEI

1998 Perú en mapas: estructura y dinámica del espacio agropecuario.  
Lima.

PINTADO, Miguel

2018 Agricultura familiar y situación alimentaria en Áncash. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

2017 Agricultura Familiar y situación alimentaria en Huancavelica. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

2016 Agricultura Familiar y situación alimentaria en Puno. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

2016 Agricultura familiar, orientación de la producción y nutrición infantil en el Perú. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

### **Páginas web consultadas:**

Plataforma Consulta Amigable–MEF:

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

Portal del Sistema de Información Regional Para la Toma de Decisiones – INEI:

<https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/>



## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Asociación Arariwa



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación



Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo



Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social Norte



Centro de Investigación Social y Educación Popular



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado



Centro Peruano de Estudios Sociales



Instituto de Estudios Peruanos

### Grupo Propuesta Ciudadana

Jirón María Parado de Bellido # 150, Magdalena del Mar

Teléfono: 998342992

contacto@propuestaciudadana.org.pe

www.propuestaciudadana.org.pe