



# FACULTAD DE GOBIERNO

UNIVERSIDAD DE CHILE

**ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN  
INTERINSTITUCIONAL, SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y SISTEMAS DE  
GOBERNANZA TERRITORIAL QUE HAN INFLUIDO EN LA  
IMPLEMENTACIÓN DEL ESTRATEGIA NACIONAL DE AGRICULTURA  
FAMILIAR (ENAF) EN EL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD-PERÚ**

**ANALYSIS OF THE INTER-INSTITUTIONAL COORDINATION  
MECHANISMS, ADMINISTRATIVE SYSTEMS AND TERRITORIAL  
GOVERNANCE SYSTEMS THAT HAVE INFLUENCED THE  
IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL STRATEGY FOR FAMILY  
AGRICULTURE (PLANAF) IN THE DEPARTMENT OF LIBERTAD-PERU**

**AFE para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública**

**Emil Homero Leon Flores**

**Profesor(a) Guía:  
José Viacava Gatica**

**Santiago de Chile, año 2023**

# **Análisis de los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial que han influido en la implementación del Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) en el departamento de La Libertad, Perú**

## **Resumen del Trabajo**

La presente investigación tiene por objeto describir los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial que han influido en la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) en el departamento de La Libertad, Perú. Para ello, se han realizado entrevistas semiestructuradas a directivos del Gobierno Regional de La Libertad y representantes de organizaciones de agricultores. También, se ha realizado una revisión de los instrumentos de gestión tales como Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), Presupuesto Participativo, Presupuesto Institucional, Plan Estratégico Institucional (PEI), Plan Operativo Institucional (POI), Plan Operativo Agrario Articulado (POAA), así como los instrumentos normativos de los consejos de coordinación establecidos en la ENAF. Dentro de los resultados se ha evidenciado que los impactos positivos de la implementación de la ENAF en la Libertad se han dado por acciones institucionales de manera individual más que por las coordinaciones de los comités y consejos establecidos. Asimismo, existe una débil gobernanza agrícola y a nivel institucional (GORE La Libertad) existen deficiencias a nivel presupuestal y de planificación.

## **Abstract**

The purpose of this research is to describe the inter-institutional coordination mechanisms, administrative systems and territorial governance systems that have influenced the implementation of the National Family Agriculture Strategy (ENAF) in the department of La Libertad, Peru. To this end, semi-structured interviews have been carried out with directors of the Regional Government of La Libertad and representatives of farmers' organizations. Also, a review has been carried out of the management instruments such as the Concerted Regional Development Plan (PDRC), Participatory Budget, Institutional Budget, Institutional Strategic Plan (PEI), Institutional Operational Plan (POI), Articulated Agrarian Operational Plan (POAA) , as well as the regulatory instruments of the coordination councils established in the ENAF. Among the results, it has been shown that the positive impacts of the implementation of the ENAF in Libertad have occurred through individual institutional actions rather than through the coordination of the established committees and councils. Likewise, there is weak agricultural governance and at the institutional level (GORE La Libertad) there are deficiencies at the budget and planning level.

**Palabras Clave:** Gobernanza, mecanismo de coordinación, presupuesto, planeamiento y brechas institucionales

## Índice

<b>1. Introducción</b> .....	7
<b>2. Marco Teórico y revisión de la literatura</b> .....	9
2.1. Gobernanza Territorial .....	9
2.1.1. Gobernanza horizontal o interinstitucional.....	11
2.1.2. Gobernanza vertical o multinivel .....	12
2.2. Mecanismos de Coordinación.....	13
2.2.1. Coordinación intergubernamental .....	14
2.2.2. Coordinación horizontal en una organización .....	17
2.2.3. Coordinación intersectorial.....	19
2.3. Sistemas administrativos .....	19
<b>3. Diseño Metodológico</b> .....	23
3.1. Pregunta de investigación .....	23
3.2. Objetivo.....	23
3.2.1. Objetivo General .....	23
3.2.2. Objetivos específicos .....	23
3.3. Identificación y justificación del tipo de investigación .....	24
3.4. Identificación y justificación del enfoque de investigación .....	24
<b>4. Contexto de la Investigación</b> .....	28
4.1. Aspectos generales del departamento de La Libertad .....	28
4.2. Gobierno Regional .....	29
4.3. Perfil productivo del departamento de La Libertad.....	32
4.4. Estrategia nacional de la agricultura familiar 2015 -2021.....	33
4.5. Ley N° 30355, Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar y su reglamento.....	34
4.6. Reglamento de la Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar.....	35
4.6.1. Entidades responsables y rectoría.....	36
4.6.2. Planificación y seguimiento .....	37
4.6.3. Articulación con los gobiernos regionales y locales.....	37
4.6.4. Participación de la sociedad civil.....	37
4.6.5. Financiamiento .....	38
4.7. Plan nacional de agricultura familiar 2019 – 2021 .....	39
4.7.1. Modelo de gestión y organización.....	39
4.7.2. Organización para la implementación .....	40

4.7.3.	Seguimiento y evaluación.....	41
4.7.4.	Financiamiento .....	42
<b>5.</b>	<b>Análisis de resultados</b> .....	<b>44</b>
5.1.	Funcionamiento del ENAF en el departamento de la Libertad.....	44
5.1.1.	Comité de Gestión Regional Agrario (CGRA).....	44
5.1.2.	Planificación Institucional .....	48
5.1.3.	El Consejo de Coordinación Regional.....	50
5.1.4.	Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutrición y Agricultura Familiar 53	
5.2.	Caracterización de la gobernanza e identificación de mecanismo de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el sector agrícola en el Departamento de La Libertad.....	58
5.3.	Planificación en el Gobierno Regional de La Libertad. ....	64
5.4.	Presupuesto institucional .....	66
5.4.1.	Presupuesto sectorial en el departamento de la Libertad.....	66
5.4.2.	Presupuesto Institucional Del Gobierno Regional De La Libertad.	70
5.4.3.	Presupuesto Institucional Modificado de la Gerencia Regional de Agricultura .....	74
5.4.4.	Presupuesto PROCOMPITE – Gerencia de la Producción .....	76
5.5.	Análisis de brechas institucionales que afectan los sistemas de gobernanza territorial y administrativos .....	79
5.5.1.	Nivel de gobernanza territorial.....	79
5.5.2.	A nivel de sistemas administrativos.....	80
<b>6.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>81</b>
<b>7.</b>	<b>Bibliografía</b> .....	<b>83</b>
<b>8.</b>	<b>Anexos</b> .....	<b>86</b>

## Índice de tablas

<b>Tabla 1</b> .....	70
<b>Tabla 2</b> .....	76
<b>Tabla 3 (Anexo 2)</b> .....	88
<b>Tabla 4 (Anexo 3)</b> .....	90

## 1. Introducción

La pobreza por ingresos en el Perú ha tenido una reducción de 28.1% desde el año 2004 (48.6%) al año 2018 (20.5%), similar a la reducción de la pobreza rural (27.7%) donde se ha pasado de 69.8% a 42.1%. Respecto al departamento de la Libertad, la pobreza por ingresos ha pasado de 58.9% a 20.8% desde el año 2004 al 2018, pero ha tenido un incremento sustancial en el año 2020, alcanzando el 31.9%. A nivel rural en el departamento la pobreza ha disminuido en 38.2%, de 86.8% a 48.6% (INEI, 2020) en los años mencionados.

Respecto al perfil productivo tanto a nivel país como departamental, se ha tenido un crecimiento sostenido. En el caso departamental el valor bruto de la producción ha pasado de 14,046.45 a 16,290.08 millones de nuevos soles desde el año 2016 al año 2019 (SIEA, 2023) representando un crecimiento de alrededor del 15%. Además, se cuenta con 127,279 productores dedicados a la agricultura familiar, lo cual representa el 9% del total del país y lo ubica en el sexto departamento con mayor número de productores familiares.

Los gobiernos regionales y locales, a partir del proceso de descentralización, tienen autonomía administrativa, fiscal y política, esto quiere decir que los gobiernos establecen y priorizan políticas de desarrollo territorial e institucional en función a las necesidades que requieran, operativizan las políticas nacionales, recaudan impuestos que se delegan por ley, tasas y algunos derechos (gobiernos locales), establecen modos propios de fomentar la participación ciudadana y de articulación, entre otros. Además, precisar que el gobierno central en los últimos 5 años ha concentrado alrededor del 60% del presupuesto nacional, el gobierno regional el 20 % y el gobierno local el 20 %, con una ejecución presupuestal a nivel de gobierno central de 90% y en el departamento de La Libertad de 84.38% en promedio desde el año 2016 al 2020 (MEF, 2022).

La agricultura familiar es la más importante actividad económica realizada en las zonas rurales del Perú y también ha sido catalogada como el principal mecanismo de dinamización de la economía y reducción de la pobreza rural; ya que concentra el mayor porcentaje del empleo, es responsable del 80% del abastecimiento de los mercados locales, el 30 % del empleo nacional es generado por el sector agrario, contribuye en 5.3 % al producto interno bruto nacional y, en algunas Regiones, representa más del 20 % de su PIB. En ese sentido, pone en énfasis a la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) como principal política para contribuir a tal fin, considerando las brechas que aún presentan los departamentos.

La Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) 2015-2021 fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI; posteriormente fue modificada con el Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI que aprobó el Reglamento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y finalmente se aprobó el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021 mediante D.S. N° 007-2019-MINAGRI, ante la necesidad de incrementar la competitividad de la agricultura familiar realizada en las zonas rurales de los distintos departamentos del Perú. Esta estrategia planteó 9 lineamientos, y a nivel de gestión pública se destaca el lineamiento 8, fortalecimiento institucional, cuyo objeto es consolidar una institucionalidad altamente descentralizada, flexible y multisectorial que se adapte a las particularidades territoriales, en la que trabajen de manera armónica mediante la generación sistemática de espacios de diálogo, concertación y articulación entre los distintos sectores, niveles de gobierno- nacional, regional y local- y las organizaciones representativas de agricultores y agricultoras familiares.

Esto nos lleva a preguntarnos sobre los factores de índole presupuestaria, planificación, mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y gobernanza territorial que han influido en la implementación de la ENAF en el departamento de la Libertad, y es motivo de estudio de la presente investigación.

## **2. Marco Teórico y revisión de la literatura**

### **2.1. Gobernanza Territorial**

Según Peters (2007), la Gobernanza es una forma simple que se define como aquella gestión que orienta las políticas públicas en base a las demandas de la sociedad y que define los medios para alcanzar las metas colectivas participativas y legítimas.

Se constituye con un proceso de gobierno que demanda interacción del Poder Público con los actores sociales para cambiar el estilo jerárquico y centralizado de gobernar por uno asociado e interdependiente entre las instituciones del estado, entidades privadas y de la sociedad civil (Aguilar, 2007). Esto conlleva a una mayor democracia, transparencia, rendición de cuentas y permeabilidad del estado. Entonces va más allá de considerar al estado como principal proveedor de servicios públicos y el decisor de política pública. Se trata entonces de la interacción entre lo público, privado y la sociedad civil para dar solución a problemas públicos de interés colectivo y de gobernanza territorial cuando este asunto está vinculado al desarrollo territorial, o en las palabras de Torre (2016), “como el conjunto de los procesos y dispositivos por los cuales los integrantes o los actores de diferentes tipos (productivos, asociativos, particulares, representantes de los integrantes o de las colectividades locales) contribuyen a la elaboración, tanto concertada como conflictiva, de proyectos comunes para el desarrollo futuro de los territorios”.

Para Bustos (2019), la gobernanza alude a las formas de organización e interacción social y política generadas en un territorio determinado y este depende del contexto político, social, administrativo y económico del territorio, ya que, definen las relaciones entre el estado, sociedad civil y privados. En ese sentido, pueden mencionarse la coordinación horizontal, asociaciones público-privadas, mesas redondas o la apertura del estado para la participación ciudadana, entre otros.

Otra aproximación hace referencia a una idea de prescripción o cómo debería organizarse la participación, coordinación, la toma de decisiones y el escrutinio de los asuntos públicos entre los distintos actores involucrados, debido a la premisa de que el mundo se encuentra interconectado, por lo tanto la acción del estado o del privado por separado no tendrán éxito al momento de solucionar los problemas públicos, por ende, se va a necesitar de mecanismos de coordinación horizontal y vertical, es decir, una interacción pública-privada y de cooperación continua (Pierre, 2005).

Otro enfoque de gobernanza ilustra un concepto analítico y una perspectiva de investigación. Las nuevas formas horizontales de interacción entre distintos actores públicos y privados en este contexto son solamente una forma en que se ejerce la gobernanza en la práctica. Como perspectiva analítica, la gobernanza no tiene ningún prejuicio sobre quienes son o deberían ser los actores que participan en la organización de asuntos de interés colectivo, ni sobre su dirección en términos de valores u objetivos (Pierre, 2005). Para comprender nuevos “instrumentos de gobernanza”, los autores proponen considerar la institucionalidad existente, actores tradicionales y nuevos, redes entre actores, representaciones de problemáticas y controversias entre actores y sus intereses, el rol del conocimiento y el intercambio de información, entre otros elementos.

Finalmente, existen importantes desafíos que el estado enfrenta en los últimos años, tales como: insuficiente coordinación intersectorial para una gestión integral; falta de una delimitación de atribuciones y responsabilidades de los distintos niveles y superposición de funciones y competencias; escasas capacidades en gobiernos de turno, autoridades, servidores públicos, profesionales y técnicos; reciente participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas en los territorios; reducido número de alianzas con instituciones públicas, privadas y sociedad civil que permitan ejecutar proyectos territoriales; diseño fiscal basado en transferencias más que en capacidad fiscal territorial, calidad deficiente

de los servicios brindados, entre otros. Ante los desafíos descritos, surge la gobernanza territorial como un enfoque que tiende a generar una gestión efectiva de las políticas, programas y proyectos de desarrollo territorial con alto grado de legitimidad, inclusión social, participación y rendición de cuentas. Por otro lado, hay externalidades positivas que impactan beneficiosamente en el desarrollo del territorio, como son el incremento de las capacidades técnicas e institucionales, la definición de reglas consensuadas y de compromisos (sean o no formales), la creación de valor social compartido, o el desarrollo de procesos y protocolos de gestión y concertación.

#### 2.1.1. Gobernanza horizontal o interinstitucional

Es transversal y multisectorial mediante una coordinación horizontal. En ese sentido, la intersectorialidad en las políticas está relacionada con la acción conjunta y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Se trata de una respuesta a problemas públicos cuya solución es resultado de una convergencia de ideas de las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolverlos solo por sí mismas. En términos objetivos, se abre un enorme espacio favoreciendo procesos comunitarios y participativos, defendiendo mecanismos plurales de democracia.

Asimismo, según Neirotti (2016) el alcance de la intersectorialidad o interinstitucionalidad depende de varios factores tales como:

- a. Comparten el ámbito o espacio en el que se trabaja;
- b. Están relacionados con el intercambio de recursos;
- c. Requieren una mayor articulación en los casos en que se comparten objetivos y se hace una planificación conjunta;
- d. Involucran políticas o programas en sí mismos transversales;

- e. Se organiza por medio de una integración que busca derribar feudos organizacionales y los que existen entre el gobierno y la sociedad;
- f. Está inserta en el marco de inclusividad, considerando que ocurre en todo el ciclo de las políticas;
- g. Es apoyada en la concepción de mancomunidad que comparte recursos, responsabilidades, acciones y acuerdos interinstitucionales y organizacionales.

Este tipo de gobernanza necesita cierto grado de coordinación y grado de certeza en que los esfuerzos en conjunto tienen mejores beneficios que el actuar individual. Por lo tanto, se intenta dejar de lado la perspectiva burocrática, para proponer soluciones transversales en un espacio que no es más solamente estatal, sino que cuenta con una multiplicidad de actores sociales y políticos. Además, se apoya en ciertas condiciones tales como presupuestos comunes (al menos en parte), marcos de gestión colaborativos, cultura colaborativa, liderazgos compartidos, estructuras combinadas y equipos integrados, incentivos y nuevas formas de responsabilidad, nuevas formas de provisión de servicios, que contribuyen a formar nuevos arreglos institucionales, modelos como el gobierno orientado al ciudadano, multinivel, relacional o red (CLAD, 2017).

Lo mencionado nos indica que todo el entramado intersectorial, requiere de estructuras colectivas de administración y la institucionalización de equipos de aprendizaje colectivo que fomenten una cultura de articulación (Reschenthaler y Fred, 2001), sin que signifique el reducir autonomía y la forma de organización de cada una de las partes.

#### 2.1.2. Gobernanza vertical o multinivel

Considera las relaciones de complementariedad y corresponsabilidad que deben existir entre las políticas y las autoridades de las diferentes escalas de administración (Figura 1).

Como marco de análisis, pone énfasis en las dinámicas subnacionales, a veces demostrando novedosas alianzas entre actores gubernamentales y la sociedad civil. Sin embargo, como proyecto, el diseño e imposición de esquemas desde arriba hacia el nivel inferior de la estructura gubernamental han sido criticados por ser esquemas demasiado abstractos y poco realistas, y por presuponer las bondades de múltiples jurisdicciones y la existencia de valores liberales compartidos por todos.

Figura 1. Estructura de la gobernanza multinivel



Fuente: CIFOR (2014)

En ambos casos de gobernanza, el interés se dirige a considerar las vinculaciones entre los territorios, sus actores, sus recursos y sus problemas o limitaciones, así como su incidencia sobre lo que se denomina dinámica territorial.

## 2.2. Mecanismos de Coordinación

La gobernanza se usa como categoría analítica para explicar los mecanismos de la coordinación que surgen de las interacciones interdependientes de los distintos actores en un territorio determinado. Es decir, la gobernanza se centra en cambios en la relación entre estado, economía y sociedad en los procesos importantes de toma de decisiones y su inclusión en las estructuras de toma de decisiones, antes casi completamente a cargo del estado. En dicha condición de

interdependencia y con actores autónomos, surgen los mecanismos de coordinación intergubernamentales, intersectoriales e interinstitucionales, estructurados en instancias participativas, instrumentos normativos, entre otras formas, que permiten tomar acuerdos consensuados en la formulación e implementación de las políticas públicas para el desarrollo territorial.

### 2.2.1. Coordinación intergubernamental

Las decisiones unilaterales, impuestas por un gobierno central hacia los distintos niveles territoriales simplifican la gestión gubernamental, sin embargo, están sujetas a conflictos entre niveles de gobierno, conflictos sociales y “apoyo” a grupos de poder por intereses premeditados o surgidos. En ese sentido, la negociación surge ante espacios producto de la interdependencia de la acción pública condicionada por el peso de los gobiernos locales en el sector público, las competencias de cada nivel y las capacidades institucionales, que pueden dar origen a acuerdos favorables como consecuencia de escuchar y valorar las razones de otras partes que gozan de responsabilidad en las intervenciones. Pero, también puede ser que no se logre acuerdos durante la negociación, generando problemas sin resolución conllevando en el caso más extremo a conflictos sociales muy severos. Por lo tanto, se hace necesario conceptualizar los mecanismos de coordinación entre los distintos a niveles de gobierno.

A continuación, se revisa algunos de los principales mecanismos formales de coordinación utilizados en las relaciones intergubernamentales, independientemente de las áreas y de los países en los que pueden darse propuestos por Jordana (2001):

- Comisiones o conferencias

Se encuentran reguladas mediante unos marcos legales e integrados por representantes, gerentes públicos o políticos, pertenecientes a diversos niveles de gobierno, que se reúnen para

discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que tengan encargados, generalmente de carácter sectorial. La composición de estas comisiones puede asumir muchas formas distintas, ya que son los mecanismos más frecuentes para establecer la coordinación en las relaciones intergubernamentales. El carácter de los participantes en estas comisiones, su capacidad para adoptar acuerdos, las reglas de decisión utilizadas, son aspectos clave para entender su dinámica y los resultados obtenidos. En algunos casos, puede tratarse de verdaderas comisiones que adoptan decisiones, en las que es necesario formar coaliciones para alcanzar mayorías, mientras que en otros casos son mecanismos utilizados por el gobierno central para imponer sus decisiones, al mantener éste el control efectivo de la comisión. También pueden tener una orientación más consultiva con el objetivo de recoger opiniones y formar consensos, sin que tenga la capacidad formal para la toma de decisiones.

- Negociaciones ad-hoc

Permiten establecer convenios, las comisiones abiertas con implicación de grupos de la sociedad civil o de expertos, o la participación de los parlamentos, en la resolución de disputas entre niveles de gobierno y en la asignación de recursos.

Las negociaciones ad-hoc, a diferencia de las comisiones mixtas, no tienen ninguna clase de regulación formal sobre su funcionamiento, ni ningún tipo de estabilidad a priori. Su aparición se produce cuando existe un problema o una necesidad que conduce al establecimiento de relaciones entre responsables de distintos niveles de gobierno, con relación a algún tema de interés mutuo.

- Sociedad civil y grupos de expertos

La formación de grupos representantes de la sociedad civil o de expertos nombrados desde distintos niveles de gobierno, es una fórmula para impulsar el propio proceso de descentralización. Generalmente se encuentra vinculado a la existencia previa de redes y comunidades sociales o profesionales suficientemente consolidadas, cuyo objetivo es desarrollar propuestas y soluciones que puedan ser aceptables por los responsables de distintos niveles de gobierno. Se trata de grupos de carácter consultivo, sin mucha capacidad de decisión, pero que pueden reconducir polémicas políticas entre distintos niveles de gobierno, acotando los problemas y las propuestas a discutir.

- Mecanismos parlamentarios

La implicación de los parlamentos nacionales en el establecimiento de mecanismos de coordinación es otra posibilidad alternativa. Su lógica suele ser más indirecta, ya que, en ese caso, es clave el papel de los parlamentarios provenientes de los territorios de los gobiernos subnacionales, los cuales pueden ejercer un cierto juego como defensores de los intereses de los gobiernos subnacionales, evitando caer en actitudes de carácter clientelistas. En los temas que implican decisiones del legislativo, y que afectan a los gobiernos subnacionales, el establecimiento de un espacio de representación y negociación en el ámbito parlamentario puede facilitar un vínculo indirecto entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central.

- Decisiones judiciales

La coordinación se establece automáticamente, como resultado de interpretar las especificaciones definidas en las regulaciones o en los acuerdos y convenios. En la medida en que hay una fuerte

separación de poderes entre los diversos niveles de gobierno, donde las decisiones (ejecutivas o legislativas) de estos no se coordinan a priori entre sí, entendemos que predominan las fórmulas de coordinación negativa (cada actor sigue su dirección, y solo la modifica si encuentra un veto de otro actor). En estos casos, cuando aparece el conflicto las relaciones intergubernamentales, o relaciones entre niveles de gobierno, se convierten fundamentalmente en relaciones de carácter jerárquico de unos niveles respecto a otros. En este tipo de situaciones, solamente las relaciones intergubernamentales de carácter informal pueden seguir funcionando con una cierta capacidad negociadora, aunque en condiciones bastante más restrictivas.

#### 2.2.2. Coordinación horizontal en una organización

De los estudios clásicos y dentro del marco de la teoría contingente (Lawrence y Lorsch, 1967), se desprende la premisa fundamental de que cuando las organizaciones realizan trabajos complejos en respuesta a las dinámicas del entorno, tienden a complicarse internamente, surgiendo, por tanto, nuevas unidades organizativas, otras quedan obsoletas y necesitan un reestructuración o eliminación para evitar duplicidad de funciones. Éstas atienden a las partes interesadas considerando restricciones sustantivas de control y ejecución a cargo de los directivos. Por lo tanto, se hace vital unificar esfuerzos ante la fragmentación y segmentación producto de la división del trabajo, para alcanzar objetivos institucionales; estableciendo mecanismo de coordinación o integración entre las distintas unidades. Con esto se entiende que diferentes niveles de diferenciación y condiciones del entorno, dan lugar a distintas maneras de integración o coordinación (Lloria, et al., 2007).

Según Rotundo y Arias (2008) la coordinación horizontal se puede clasificar de la siguiente manera:

- Posiciones o puestos de enlace

Se define cuando se requiere una cantidad considerable de contacto para coordinar el trabajo de dos o más unidades organizativas, a través de un puesto de trabajo encargado de encauzar directamente la comunicación sin necesidad de recurrir a los tradicionales canales verticales. Actúa como una fuente de conocimiento y experiencia, transmitida al resto de los miembros de la organización. Asimismo, tiene el rol de un asesor y facilitador del trabajo entre las distintas unidades coordinadas. Generalmente, el puesto de enlace no posee autoridad formal para imponer sus decisiones, pero su posición lo convierte en centro neurálgico de la organización con poder informal (Mintzberg, 1979).

- Grupos o equipos de trabajo

Es un comité temporal multidisciplinario e interunidad para una actividad específica de gran impacto. Cumplida su misión, el grupo es disuelto y sus miembros van a formar parte de otro grupo, o simplemente regresan a su departamento funcional.

- Comités permanentes

Grupo de trabajo con mayor estabilidad, con una convocatoria frecuente y pre establecido entre individuos de diferentes unidades para discutir y dar solución a temas de interés común entre distintas unidades de la organización. En otras palabras, es un grupo formal encargado de resolver problemas y de tomar decisiones de carácter rutinario. Por ejemplo: las comisiones de compras, personal, programación, planificación y presupuesto, entre otros (Nadler y Tushman, 1999).

### 2.2.3. Coordinación intersectorial

La coordinación intersectorial se explica comúnmente con el modelo de Mintzberg (1988). Establece que los componentes de la organización mantienen su cohesión mediante mecanismos de coordinación tales como:

- La adaptación mutua: coordinación se consigue con una comunicación informal.
- Supervisión directa: se establecen directrices que permiten a los directivos el control del personal a cargo, ya que existe mayor responsabilidad.
- Normalización de procesos: se refiere al modo en el que se realizan las actividades, basado en un enfoque de procesos, el cual queda estandarizado.
- Normalización de resultados: en función al cumplimiento de objetivos. Una vez establecidos, se definen las relaciones entre tareas que van a permitir cumplir con el propósito
- Normalización de habilidades: hace referencia al perfil del profesional, las competencias que se necesitan para desempeñar el trabajo.

*Normalización de normas y comunicación:* establecer normas, valores y reglas comunes.

### 2.3. Sistemas administrativos

El estado peruano cuenta con 2 tipos de sistemas, los administrativos y funcionales. Los funcionales tienden a asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del estado, que en su gran mayoría son los ministerios los encargados de ejercer la rectoría por mandato de la ley, ya que por su naturaleza de ser integrantes del Poder Ejecutivo y por ser autoridades de competencia nacional, son los que pueden ejecutar de manera eficiente las políticas públicas.

Por otro lado, se tiene a los sistemas administrativos, que son aquellos que regulan el uso de los recursos en las entidades de la administración pública con eficacia y eficiencia. Estos tienen una relación directa con las funciones de administración interna que se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones esenciales, y además establece la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos, presupuestales y humanos que intervienen en el ciclo de la gestión pública.

El Poder Ejecutivo tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control, que, por norma constitucional, es la Contraloría General de la República la que ejerce su rectoría.

En ese sentido, el estado peruano consta de 11 sistemas administrativos:

- **Recursos Humanos**  
Se relaciona con todo lo inherente al personal del sector público, ya sea de planta permanente o contrataciones. Se ocupa de diseñar los manuales de procedimiento, diseño y actualización de los organigramas, garantizar las normas mínimas de higiene y seguridad, redacción de los reglamentos internos, gestión de los legajos de personal, control de entrada y salida del personal, capacitación de los dependientes, liquidación de sueldos y jornales, etc.
- **Abastecimiento**  
Se encarga de adquirir, conservar y distribuir la totalidad de bienes y servicios que las diferentes dependencias del estado necesitan para su funcionamiento.
- **Presupuesto**  
Se ocupa de la elaboración del presupuesto anual, control de las partidas de ingresos y gastos, gestión del déficit, previsión de las necesidades financieras, etc.

- **Tesorería**  
Se encarga de la gestión de pagos y cobranzas, centralizar la caja, aplicar las normas mínimas de control interno, entre otros.
- **Endeudamiento**  
Algunas de sus funciones consisten en la gestión de la deuda pública, garantías y avales, estudio de las opciones de financiamiento, seguimiento de la deuda, entre otros.
- **Contabilidad**  
Se ocupa de la registración de la totalidad de las transacciones contables, elaboración de los planes de cuenta conforme a la normativa contable vigente, seguimiento del cumplimiento de las normas de control interno, etc.
- **Inversión**  
Se encarga del diseño y gestión de las políticas de inversión de corto, mediano y largo plazo, seguimiento y control de la ejecución de las partidas, elaboración del presupuesto con las necesidades de inversión para los distintos sectores del estado, etc.
- **Planeamiento**  
Sus organismos tienen como función el diseño de los planes y programas de corto, mediano y largo plazo, como así también el seguimiento y control.
- **Defensa Jurídica**  
Relaciones jurídicas y la defensa en juicio.
- **Control**  
Esta área está a cargo de un órgano independiente, llevando a cabo el control interno y la contratación de la auditoría externa. Su

principal finalidad es garantizar la transparencia en todos los sectores del estado.

- Modernización de la gestión pública

Tiene como finalidad la mejora continua en los servicios prestados por la administración pública nacional. La ley N° 27658 es la normativa que regula todo el sistema. Las políticas públicas diseñadas en este sentido se encuentran orientadas a la ciudadanía, la transparencia, rendición de cuentas, innovación, etc.

### **3. Diseño Metodológico**

#### **3.1. Pregunta de investigación**

¿Cuáles son los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial que han influido en la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar en el departamento de La Libertad?

#### **3.2. Objetivo**

##### **3.2.1. Objetivo General**

Describir los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial que han influido en la implementación del Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) en el departamento de La Libertad.

##### **3.2.2. Objetivos específicos**

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Presentar el funcionamiento de la ENAF.
- Caracterizar la gobernanza e identificar los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el sector agrícola.
- Determinar los factores de planificación y presupuesto que han influido en la implementación.
- Analizar brechas institucionales que afectan los sistemas de gobernanza territorial y administrativos.

### **3.3. Identificación y justificación del tipo de investigación**

El tipo de investigación es de tipo descriptiva, puesto que, el objetivo no es indicar una relación o causalidad entre variables independientes y dependientes, sino que se pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables definidas. En ese sentido, la meta consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan.

Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis; también son útiles para mostrar con precisión los ángulos o dimensiones de un fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación.

Los datos recopilados serán descriptivos, ya que se hace una conceptualización del fenómeno, dando prioridad a la descripción, análisis y explicación del tema de investigación (Peck, 2006).

En la presente investigación se desea analizar los factores que influyen en la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar en el departamento de la Libertad. Así, la elección del tipo de investigación es pertinente en el contexto de esta investigación porque es útil para mostrar los ángulos o dimensiones de un fenómeno o situación (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

### **3.4. Identificación y justificación del enfoque de investigación**

El enfoque de la investigación es del tipo cualitativo, ya que:

- Va a permitir indagar sobre los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial que han influido en la implementación del

ENAF, recolectando información sobre los principales actores públicos, privados y de la sociedad civil involucrados en la implementación de la estrategia considerando su percepción, el grado de coordinación, el contexto de las instituciones y el nivel de permeabilidad del gobierno regional y sólo es abordable por el enfoque cualitativo. Además, se va hablar directamente con los sujetos de estudio y observará su comportamiento y acción en contexto con una interacción frecuente.

- Se pretende recoger datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio. No se van a trasladar los sujetos a un ambiente controlado y no se enviarán formatos para que los actores involucrados registren.
- Se va a utilizar protocolos propios tales como entrevistas para recolectar la información sin tener una prescripción.
- Los datos recolectados serán producto de entrevistas, observaciones y documentos, para tener distintas perspectivas del problema y posteriormente evaluar la información para darle sentido y una organización que permita ser sustento del problema planteado.
- Es un análisis inductivo por que se pretende estudiar los sistemas de gobernanza territorial y su implicancia en el funcionamiento de la ENAF, en ese sentido se está partiendo de lo específico a lo general.
- Es un estudio de caso. Por lo tanto, los resultados de la investigación no pueden ser extrapolados a nivel del Perú.
- Los actores involucrados otorgan un significado al problema descrito y se pretende descubrir y aprender. Es decir, no es algo prescrito que se desea establecer.
- Se va a interpretar lo que se escucha, observa y comprende considerando el contexto, historia y concepciones propias de los actores respecto del problema. Así se ve la emergencia de las múltiples miradas que pueden surgir sobre el problema de investigación.

- Se eligió al departamento de la Libertad porque ha tenido avances significativos en el fortalecimiento de una gobernanza territorial, fortalecimiento de las instituciones, entre otros.

### **3.5. Técnica de recolección de datos**

La recolección de datos ha seguido la siguiente metodología:

- Entrevistas semiestructuradas a los actores clave en el desarrollo y promoción de la agricultura familiar, enumeradas a continuación:
  - Sub Gerente de Planificación del GORE La Libertad, quién por delegación es partícipe en el Consejo Regional de Coordinación.
  - Director de Planificación de la Gerencia Regional de Agricultura de La Libertad y ex presidente del Comité de Gestión Regional Agrario.
  - Presidente de la Comisión de Usuarios de Agua El Moro.
  - Gerente Regional de La Producción de La Libertad.

Para ello, se ha realizado las visitas a los centros laborales de los directivos mencionados y luego se ha concretado el día y la hora para la ejecución de la entrevista.

La entrevista se desarrolló con preguntas abiertas considerando las siguientes categorías:

- Mecanismos de coordinación intergubernamental, interinstitucional e intersectorial.
- Participación de la ciudadanía en la formulación de los planes estratégicos regionales e institucionales.
- Gobernanza Territorial Agraria.

- Gestión de la Planificación, Presupuesto e inversión en el departamento de La Libertad.

Asimismo, en el caso del Director de Planificación de la Gerencia Regional de Agricultura de La Libertad y ex presidente del Comité de Gestión Regional Agrario y el presidente de la Comisión de Usuarios de Agua El Moro las entrevistas han sido grabadas y consentidas tal como se evidencia en las fichas de consentimiento informado adjuntas en los anexos.

Respecto al Sub Gerente de Planificación del GORE La Libertad y al Gerente Regional de La Producción de La Libertad las entrevistas realizadas no fueron grabadas, dado que son cargos de confianza del actual Gobernador y manejan información sensible. Asimismo, la actual gestión se encuentra en la mira de los programas periódicos y para evitar posibles ataques políticos prefirieron no ser grabados y mantenerse en el anonimato.

Los documentos susceptibles de revisión fueron:

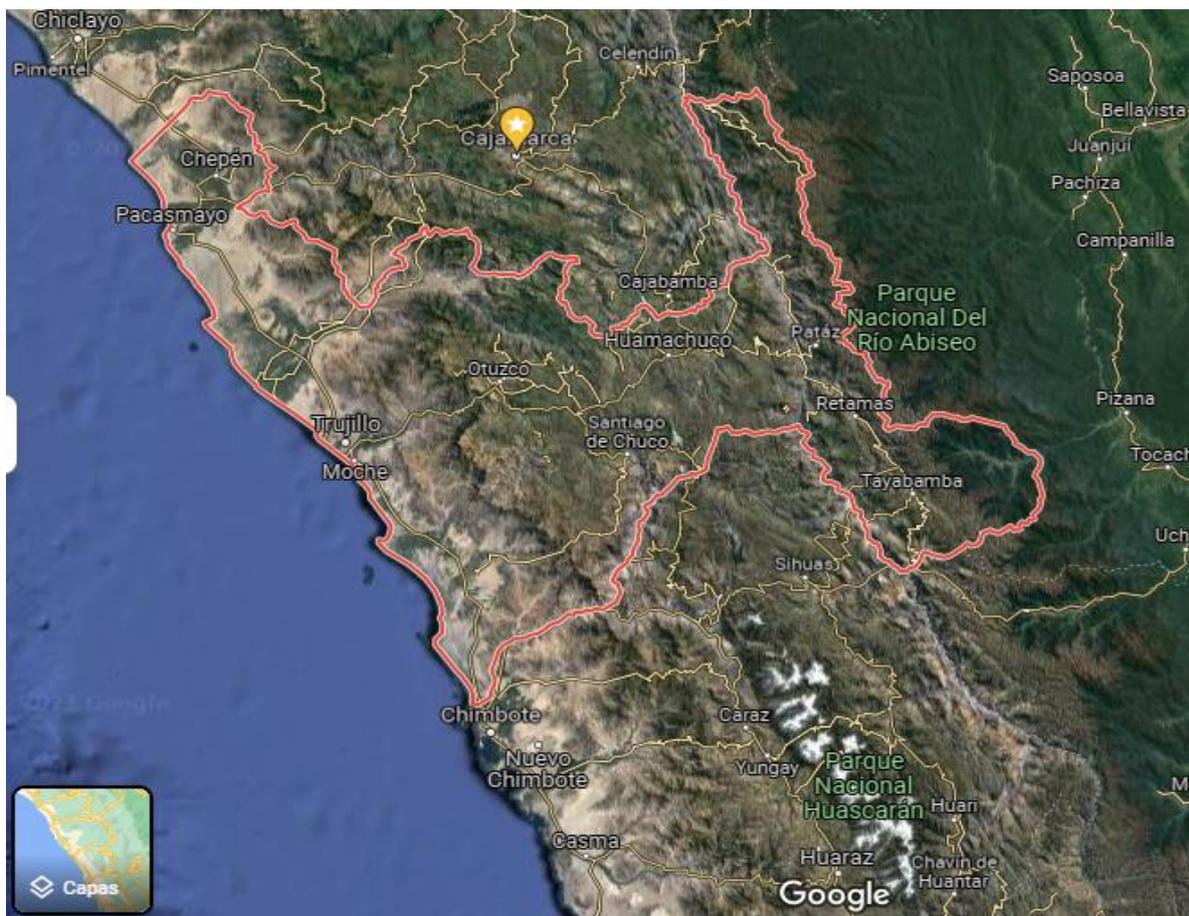
- Plan de Desarrollo Regional Concertado 2016-2022.
- Plan Operativo Agrario de la Libertad 2020-2022.
- Plan Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición la Libertad.
- Ejecución presupuestal del aplicativo Consulta Amigable – MEF.
- BANCO DE PROYECTOS entre los años 2015 al 2022.
- Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional de La Libertad del 2017 al 2024.
- Plan Operativo Institucional del Gobierno Regional de La Libertad 2017 al 2024.

## 4. Contexto de la Investigación

### 4.1. Aspectos generales del departamento de La Libertad

El departamento de La Libertad, situado en la costa nor-occidental del país, cubre una superficie de 25 500 Km<sup>2</sup> que representa el 2,0% del territorio nacional. Limita por el norte con los departamentos de Lambayeque, Cajamarca y Amazonas; por el este, con San Martín; por el sur, con Huánuco y Ancash; y por el oeste, con el Océano Pacífico. Políticamente está dividido en 12 provincias y 83 distritos, y su capital es la ciudad de Trujillo. El territorio comprende las tres regiones naturales; sin embargo, el 80 por ciento de su área superficial es esencialmente andina y rural.

Figura 2. Ubicación geográfica del departamento de La Libertad



Fuente: Google (s.f.)

Según el XII Censo Nacional de Población, realizado en el año 2017 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017), el departamento de La Libertad posee una población de 1 778 080 habitantes (6,1% del total nacional), situándolo como el tercero más poblado del país, después de Lima (35,7%) y Piura (6,3%). Las cifras reflejan una alta concentración en la ciudad capital (Trujillo), al albergar al 54,6% de la población departamental. Según ámbito geográfico, el 78,9% de la población es urbana y el 21,1% rural.

El aporte de La Libertad al Valor Agregado Bruto nacional en 2020, según cifras del INEI (2020), es de 4,4%, ubicándose como el tercer departamento de mayor importancia, luego de Lima (43,4%) y Arequipa (5,5%). La importancia relativa del departamento a nivel nacional es mayor en algunos sectores tales como agropecuario, con una contribución del 11,7%; manufactura con 5,0%, comercio (4,3%), minería y petróleo (3,7%), entre otros.

#### **4.2. Gobierno Regional**

Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. Asimismo, el ejecutivo regional está conformado por la Gerencia Regional y las Gerencias de Línea tales como la Gerencia Regional de Agricultura, Salud, Educación, Producción, Planificación y Acondicionamiento Territorial, entre otros.

Según la Constitución Política del Perú del año 1993 (Lp<sup>a</sup>, 2021), los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Son bienes y rentas de los gobiernos regionales (Lp<sup>b</sup>, 2021):

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
- Los tributos creados por ley a su favor.

- Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
- Los recursos asignados por concepto de canon.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.
- Los demás que determine la ley.

Figura 3. Organización del estado peruano



Fuente: Secretaría de Gestión Pública (2014).

### **4.3. Perfil productivo del departamento de La Libertad**

La Libertad cuenta con alrededor de 127 279 productores y una superficie agrícola de 978 810 ha. (SEIA, 2023), destinadas principalmente al cultivo de espárrago, palta, arándano, maracuyá, uva, arroz y maíz chala. De estos, 123 754 son productores dedicados a la agricultura familiar y la superficie agrícola con la que cuentan es de 623 193.7 ha. Respecto a los agricultores familiares se tiene que (SEIA, 2023):

- 46124 productores cuentan con título inscrito
- 33985 destinan los productos cosechados al mercado local
- 3346 destinan el cultivo para la agroindustria
- 213 destinan el cultivo para la agroexportación
- 35619 pertenecen a una asociación o comunidad
- 6352 solicitan crédito
- 7129 tienen asistencia técnica
- 18675 usan semilla certificada para la siembra.

Lo mencionado supone un reto para incrementar la productividad de la agricultura familiar en La Libertad, ya que, sólo el 42.97 % de tierras tienen título de propiedad, el 51.72 % cuentan con riego, el 5.52 % acceden a crédito y el 68.3 % de la superficie cultivada se destina a venta y el resto para autoconsumo o semilla.

El valor bruto de la producción agrícola ha pasado de 14,167.00 millones a 16,290.00 millones de soles desde el año 2015 al año 2019, resultado de diversas estrategias diseñadas y ejecutadas por la Gerencia Regional de Agricultura como principal actor en coordinación con la Gerencia Regional de Producción, Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, entre otros. Dentro de las intervenciones que han tenido un efecto multiplicador en la mejora de la competitividad de los productores de agricultura familiar se tiene el apoyo político de los gobiernos de turno producto de una presión internacional de desarrollar la agricultura familiar como principal motor de reducción de pobreza; la mejora de infraestructura de acceso a riego; fortalecimiento de las capacidades técnicas, innovación y

empresarial de los productores; fomento de la asociatividad como principal requisito para el acceso a financiamiento no reembolsable, tener economías de escala y mayor poder de decisión en los precios de sus productos; titulación de los predios; promoción nacional e internacional de los productos de las asociaciones o cooperativas, entre otros.

#### **4.4. Estrategia nacional de la agricultura familiar 2015 -2021**

La estrategia se aprobó con el Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, con el objetivo de orientar y organizar la intervención integral del Estado en favor del logro de resultados para los agricultores familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural.

Se planteó promover el acceso oportuno, equitativo y de calidad a factores productivos, servicios y bienes proporcionados por el estado; fortalecer la gestión de capacidades y conocimientos de los agricultores familiares para dar sostenibilidad al aprovechamiento de las oportunidades del territorio; y articular las instituciones gubernamentales, es decir los tres niveles de gobierno, para lograr los resultados propuestos.

Los lineamientos definidos son los siguientes (MINAGRI<sup>a</sup>, 2015):

- Acceso a factores de producción.
- Acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales.
- Fortalecimiento de la asociatividad.
- Integración de la Agricultura Familiar a los mercados.
- Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático.
- Inclusión social y seguridad alimentaria.
- Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial.

- Fortalecimiento institucional.
- Gestión del conocimiento e innovación.

Se estableció una comisión multisectorial integrada por los Ministerios de Agricultura y Riego, Ambiente, Comercio Exterior y Turismo, Cultura, Desarrollo e Inclusión Social, Educación, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Producción, Relaciones exteriores y Salud; con la finalidad de fiscalizar la implementación de la estrategia.

También se estableció la Secretaría Técnica de la comisión multisectorial ejercida por el MINAGRI, mediante el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL), quién finalmente evalúa las acciones presentadas por los pliegos presupuestarios sectoriales antes mencionados.

La implementación se encuentra a cargo de los pliegos presupuestarios a nivel sectorial, regional y local. Estos, vinculan a la ENAF con los Planes Operativos Institucionales (POI) y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA). En ese sentido, el financiamiento de las actividades vinculadas a la estrategia, las actividades y funciones desempeñadas por la comisión multisectorial están a cargo del pliego presupuestario y no deben demandar recursos adicionales del Tesoro Público.

#### **4.5. Ley N° 30355, Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar y su reglamento**

La ley N° 30355 deroga el Decreto supremo N° 009-2015-MINAGRI que aprueba la ENAF. Tiene por objeto establecer las responsabilidades del Estado en la promoción y desarrollo de la agricultura familiar, a partir del reconocimiento de la agricultura familiar, la importancia de su rol en la seguridad alimentaria, en la conservación de la agrobiodiversidad, en el uso sostenible de los recursos naturales, en la dinamización de las economías locales y en la contribución al empleo rural. Con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los

organismos competentes, en los distintos niveles de gobierno con un enfoque multisectorial e intergubernamental, para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar (MINAGRI<sup>b</sup>, 2015).

Además, consolida la idea de que el Ministerio de Agricultura y Riego, en su calidad de organismo rector del sector agrario, asume las acciones de conducción de la promoción y desarrollo de la agricultura familiar en conjunto con los gobiernos regionales y locales.

#### **4.6. Reglamento de la Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar**

Aprobado por Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI, cuya finalidad es establecer normas básicas de organización y operación del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para el cumplimiento de la Ley N° 30355 (MINAGRI, 2016).

La permanencia de la comisión multisectorial se consolida e incluye no sólo actores del nivel central, también de la sociedad civil, empresa privada y los gobiernos regionales y subnacionales. Asimismo, amplía las funciones de la comisión establecidas en la ENAF, dándole un sentido más activo, en la fiscalización, emisión de informes técnicos del seguimiento de la implementación y recomendaciones de la actualización de la ENAF y de políticas en materia de agricultura familiar. Asimismo, la comisión se integra por funcionarios designados por Resolución del Titular del Sector, como una suerte de cargo de confianza, que posteriormente son oficializados por el titular del MINAGRI.

Respecto a AGRORURAL, se reafirmó como institución que desempeña las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial.

Se establece lineamientos adicionales a la Ley N° 30355, que se enmarcan en la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, las cuales se enumeran a continuación:

- En la implementación de sus acciones de asistencia técnica y extensión, las distintas entidades públicas, en especial los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus competencias, aplican las experiencias de recuperación de tecnologías tradicionales, tomando en cuenta los Lineamientos de la Estrategia Nacional de Promoción y Gestión de Talentos Rurales para la Agricultura Familiar al 2021.
- Las entidades públicas promueven y fortalecen las iniciativas existentes en torno a generación de capacidades de los agricultores familiares para el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos por las compras públicas.
- El Estado promueve la mejora del posicionamiento, en el mercado nacional e internacional, de los productos obtenidos por agricultores familiares mediante el aprovechamiento sostenible de la agro biodiversidad.
- Las Entidades públicas de los tres niveles de gobierno fortalecen la implementación de las funciones transferidas en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa, agraria, industria y comercio, establecidas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para el ejercicio de las acciones para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar.

#### 4.6.1. Entidades responsables y rectoría

Las instituciones públicas responsables de la implementación son todas las entidades del sector público nacional, regional y local, que ejercen competencias, atribuciones y funciones relacionadas directamente con la agricultura familiar. Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Riego, en su calidad de organismo rector del Sector Agricultura y Riego y encargado de la Política Nacional Agraria, asume las acciones de conducción de la promoción y desarrollo de la agricultura familiar.

#### 4.6.2. Planificación y seguimiento

Cada sector que conforma la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar presenta, dentro del primer trimestre de cada ejercicio fiscal, ante la Secretaría Técnica, un informe con las acciones y, cuando corresponda, de los recursos financieros asociados con la promoción y desarrollo de la agricultura familiar previstos en su respectivo Plan Operativo Institucional (POI). El seguimiento de la implementación lo realiza la Secretaría Técnica.

La Comisión Multisectorial elabora al final de cada ejercicio anual un informe de avance de los indicadores, metas y cumplimiento de objetivos de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021.

#### 4.6.3. Articulación con los gobiernos regionales y locales

En el marco de sus competencias constitucionales y de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los gobiernos regionales al formular y aprobar sus planes de desarrollo regional concertado y promover las actividades económicas dentro de su ámbito, deben considerar la implementación de los objetivos específicos de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, así como de los principales lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar establecidas en la Ley y su reglamento. Del mismo modo los gobiernos locales en ejercicio de competencias asignadas en el artículo 195 de la Constitución Política del Perú y de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

#### 4.6.4. Participación de la sociedad civil

La Ley ha impulsado una mayor representatividad en la toma de decisiones. En ese sentido, organizaciones de productores agrarios, organizaciones de agricultores familiares y cualquier persona natural o jurídica interesada en el desarrollo de la agricultura familiar tienen la

potestad de participar en la aplicación de la Ley y el Reglamento, pueden solicitar información y presentar propuestas a la Comisión Multisectorial.

A nivel regional, los Concejos Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y los Concejos de Coordinación Regional, a través de un grupo de trabajo con participación ciudadana, se encargan de la formulación e implementación de la Estrategia Regional de Agricultura Familiar en su respectivo ámbito.

El gobierno Regional y el subnacional para efectos de priorización y selección de proyectos pueden implementar los Comités Locales/Regionales de Asignación de Recursos, siguiendo los lineamientos y directivas del MINAGRI. Estos comités están conformados por representantes de instituciones pública y privadas, sociedad civil organizada, presididos por el alcalde o gobernador regional, que evalúa y selecciona las mejores iniciativas.

#### 4.6.5. Financiamiento

El financiamiento de las acciones se define en el presupuesto institucional de cada pliego presupuestario involucrado, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y conforme a las disposiciones legales vigentes, tal como se indica en la ENAF.

En el caso de los gobiernos locales y regionales pueden destinar hasta un diez por ciento (10%) de los recursos presupuestados para inversión para financiar proyectos productivos a favor de la agricultura familiar (PROCOMPITE), exceptuando los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento “Operaciones Oficiales de Crédito” y “Donaciones y Transferencias”.

#### **4.7. Plan nacional de agricultura familiar 2019 – 2021**

Aprobado mediante DS N° 007-2019-MINAGRI con el fin de mejorar los ingresos de productores (as) de la agricultura de manera sostenible. En ese sentido, toma como marco de referencia la ENAF. El plan acentúa más la importancia de una intervención multisectorial e intergubernamental, a través del fomento de espacios de coordinación y articulación nacional, regional y local, con el soporte de la Dirección General de Articulación intergubernamental del MINAGRI, Comités de Gestión Regional Agrario e instancias de la PCM, con un enfoque territorial y de desarrollo sostenible.

La implementación del plan está a cargo de las entidades que conforman la comisión multisectorial especificada en la Ley N° 30355. La programación de sus actividades la hacen tomando como referencia los lineamientos contenidos en el PLANAF.

La Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial articula acciones operativas y estratégicas generales en coordinación con la Comisión Multisectorial. Este, está involucrado con el seguimiento y fiscalización de la Ley N° 30355 y su reglamento, permitiendo un espacio para la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones pertinentes.

##### **4.7.1. Modelo de gestión y organización**

El modo de gestión se basa en la intervención multisectorial mediante espacios de coordinación intergubernamental con el apoyo de la Dirección de Articulación Intergubernamental del MINAGRI, Comités de Gestión Regional Agrario y Presidencia de Consejo de Ministros. En ese sentido, la articulación intergubernamental se establece de la siguiente forma:

- Nivel Nacional: lo integra la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de Agricultura Familia.

- Nivel Regional: Se tiene al Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutrición y Agricultura Familiar, Consejo de Coordinación Regional y el Comité de Gestión Regional Agrario (pertenece al sector MINAGRI).
- Nivel Local: Concejo de Coordinación Local.

#### 4.7.2. Organización para la implementación

Para la implementación se ha definido la siguiente estructura:

##### ○ Nivel nacional

La comisión multisectorial es la encargada del cumplimiento, seguimiento y fiscalización del PLANAF. También es un espacio de intercambio de experiencias entre los sectores y dependencias públicas.

##### ○ Nivel Regional

Los Consejos de coordinación Regional, Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria y nutricional y de agricultura familiar y los Comités de gestión Regional Agraria (sectorial) son los encargados de implementar los planes regionales. Los consejos en mención son espacio de coordinación intersectorial e intergubernamental para la priorización de objetivos institucionales y acciones estratégicas bajo la denominación de proyectos o programas establecidos en los planes de desarrollo concertado regional y local y en el sector agricultura en los planes operativos agrarios articulado y los planes institucionales de las instancias participativas. Además, existe una coordinación permanente con los Comités de Gestión Regional Agrario.

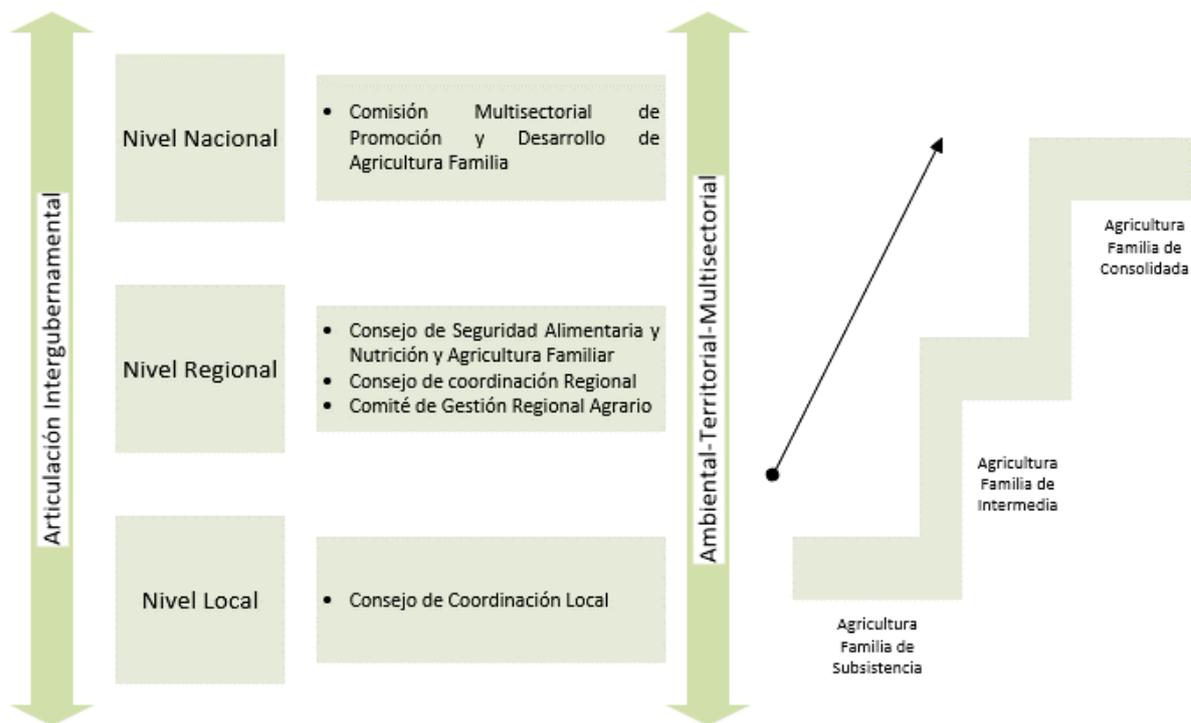
##### ○ Nivel local

Los Consejos de Coordinación Local articulan los objetivos del plan concertado local con los de la ENAF, asimismo es el espacio de

articulación sectorial, intersectorial e institucional a nivel local para la priorización de proyectos en los territorios priorizados.

La priorización de los territorios a intervenir toma en cuenta la dimensión económico-productiva, cultural, social, ambiental y político-institucional.

Figura 4. Modelo de organización y gestión



Fuente: Elaboración propia a partir de MIDAGRI (2019)

#### 4.7.3. Seguimiento y evaluación

Es liderado por la comisión multisectorial, contando con la participación de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de cada sector y la Oficina de Planeamiento en coordinación con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas del MINAGRI, la cual cuenta con un sistema de información referente a la agricultura familiar. Asimismo, cada integrante de la comisión multisectorial debe presentar un informe con las acciones y en caso lo requiera un detalle del financiamiento establecidos en el Plan Operativo Institucional a la Secretaría Técnica.

#### 4.7.4. Financiamiento

El plan cuenta con un presupuesto proyectado de 10,707,770,331 nuevos soles para su ejecución entre los años 2019-2021 (Figura 5).

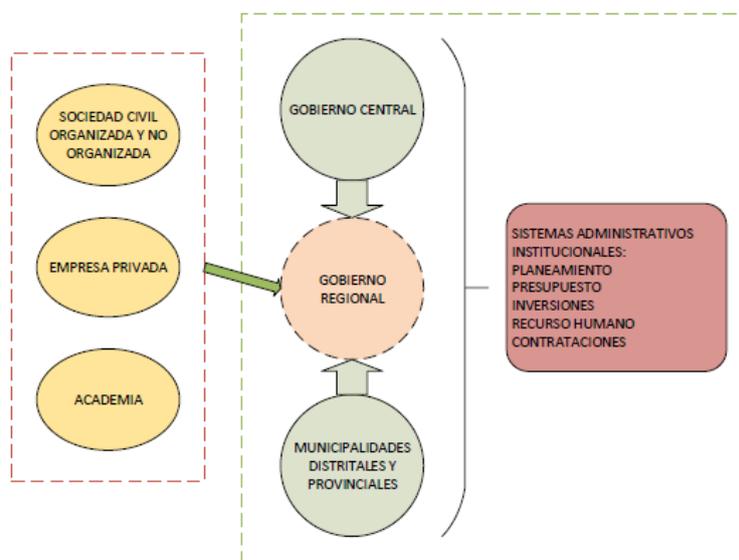
Figura 5. Presupuesto proyecto del Plan Nacional de Agricultura Familiar, 2019-2021

Objetivo Específico	Líneamiento	Sector Responsable	PPTO 2019-2021
OE 1: Incrementar el nivel de producción y productividad de los agricultores y agricultoras familiares.	1: Acceso a factores de producción	Agricultura	1,311,212,415
		Gobiernos Regionales (GORES)	111,700,275
		Mujer y Poblaciones Vulnerables	8,300
	2: Acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales	Agricultura	537,704,519
		Ambiente	1,463,570
		Cultura	65,000
		Producción	7,551,312
	3: Fortalecimiento de la asociatividad	Agricultura	1,322,000
		Producción	106,800
	4: Integración de la Agricultura Familiar a los mercados	Agricultura	125,000,444
		Ambiente	157,916
		Comercio Exterior y Turismo	1,290,000
Desarrollo e Inclusión Social		15,915,684	
Producción		4,837,952	
OE2: Incremento en los niveles de inclusión social y seguridad alimentaria de los agricultores y agricultoras familiares	6: Inclusión social y seguridad alimentaria	Ambiente	772,506
		Desarrollo e Inclusión Social	654,132,106
		Salud	140,000
		Trabajo y Promoción del Empleo	97,500
	7: Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial	Desarrollo e Inclusión Social	1,875,000
		Educación	269,360
		Salud	
		Transportes y Comunicaciones	5,426,460,936
	8: Fortalecimiento Institucional	Vivienda, Construcción y Saneamiento	2,038,269,797
		Agricultura	99,108,000
		Ambiente	355,379
Cultura		90,000	
9: Gestión del conocimiento e Innovación	Vivienda, Construcción y Saneamiento	5,099,470	
	Agricultura	351,000	
OE3: Incremento en la eficiencia del manejo sostenible de los recursos naturales, así como en la articulación institucional en torno a la mitigación, prevención y adaptación al cambio climático, favorables al nivel de vida de los agricultores y agricultoras familiares	5: Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático	Desarrollo e Inclusión Social	30,000
		Agricultura	358,189,101
		Ambiente	4,008,590
	Producción	21,300	
	<b>TOTAL, GENERAL</b>		<b>10,707,770,331</b>

Fuente: MINAGRI, 2019

Finalmente, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar resalta la importancia de la institución pública en su implementación, dando gran relevancia a los gobiernos locales y gobierno regionales, dado que son los principales actores en definir las políticas de desarrollo territorial. Por lo tanto, el gobierno local y/o el gobierno regional mediante sus órganos de línea tienen que desarrollar y fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental, intersectorial e interinstitucional con un enfoque de gobernanza horizontal y/o vertical para definir el marco de acción general y mediante los sistemas administrativos (planificación, inversiones, presupuesto, contrataciones, entre otros) permitan cerrar las brechas identificadas, con un gasto de calidad.

Figura 6. Interacción intergubernamental, interinstitucional y sistemas administrativos de la PLANAF



Fuente: Elaboración propia.

## **5. Análisis de resultados**

En el presente acápite se hace el análisis de resultado en base a los principales hallazgos luego del proceso de recolección de información, que se extendió durante los meses de febrero a agosto del 2023. A continuación, se señalan las categorías de discurso principales, desde lo general a lo particular, que dan cuenta de las principales dimensiones de análisis levantadas desde las entrevistas realizadas.

Para ello, se presenta el funcionamiento de la ENAF, luego se hace una caracterización de la gobernanza y los mecanismos de coordinación del sector agrícola, que es insumo para determinar factores de planificación, presupuesto e inversión que han influido en la implementación de la ENAF y, asimismo, conllevan al incremento de las brechas institucionales que afectan a la gobernanza.

### **5.1. Funcionamiento del ENAF en el departamento de la Libertad**

El Plan Nacional de Agricultura Familiar se ha diseñado de tal manera de promover y fomentar una articulación intersectorial e intergubernamental en los distintos departamentos, provincias y distritos del Perú, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los productores de la agricultura familiar, materializadas en estrategias e inversiones que pueden desarrollar los Gobiernos Regionales, principalmente desde un enfoque territorial y de sostenibilidad.

En tal sentido, en el departamento de la Libertad, el Gobierno Regional de la Libertad, definido como pliego presupuestal es el principal actor de la implementación de la ENAF. Para ello, el GORE mediante sus órganos de línea, ha implementado los mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental, los cuales se detallan a continuación:

#### **5.1.1. Comité de Gestión Regional Agrario (CGRA)**

Es un espacio de gestión intergubernamental e interinstitucional de naturaleza permanente. Son órganos colegiados, concertadores, sin personería jurídica, ni administración propia. Sus miembros actúan a

nombre de la entidad a la cual representan. Sus decisiones son de carácter vinculante, siempre que cuenten con las opiniones de los órganos competentes de las entidades involucradas.

Los CGRAs tienen como objetivo impulsar el desarrollo agrario territorial, a través de la participación coordinada y articulada de los diferentes actores territoriales, como los gobiernos regionales, gobiernos locales, otros sectores que intervienen en el territorio y la sociedad civil vinculada a la agricultura y riego, considerando las competencias y funciones de los mismos vinculadas a la cadena productiva; a fin de mejorar las capacidades productivas y comerciales de los productores agrarios dedicados a la agricultura familiar, fortaleciendo la competitividad agraria y la inserción a los mercados, acompañado del manejo eficiente de los recursos naturales en cada una de las fases de la citada cadena.

Su funcionamiento se regula mediante un Reglamento del Comité. Este ha tenido cierto grado de éxito en lo siguiente:

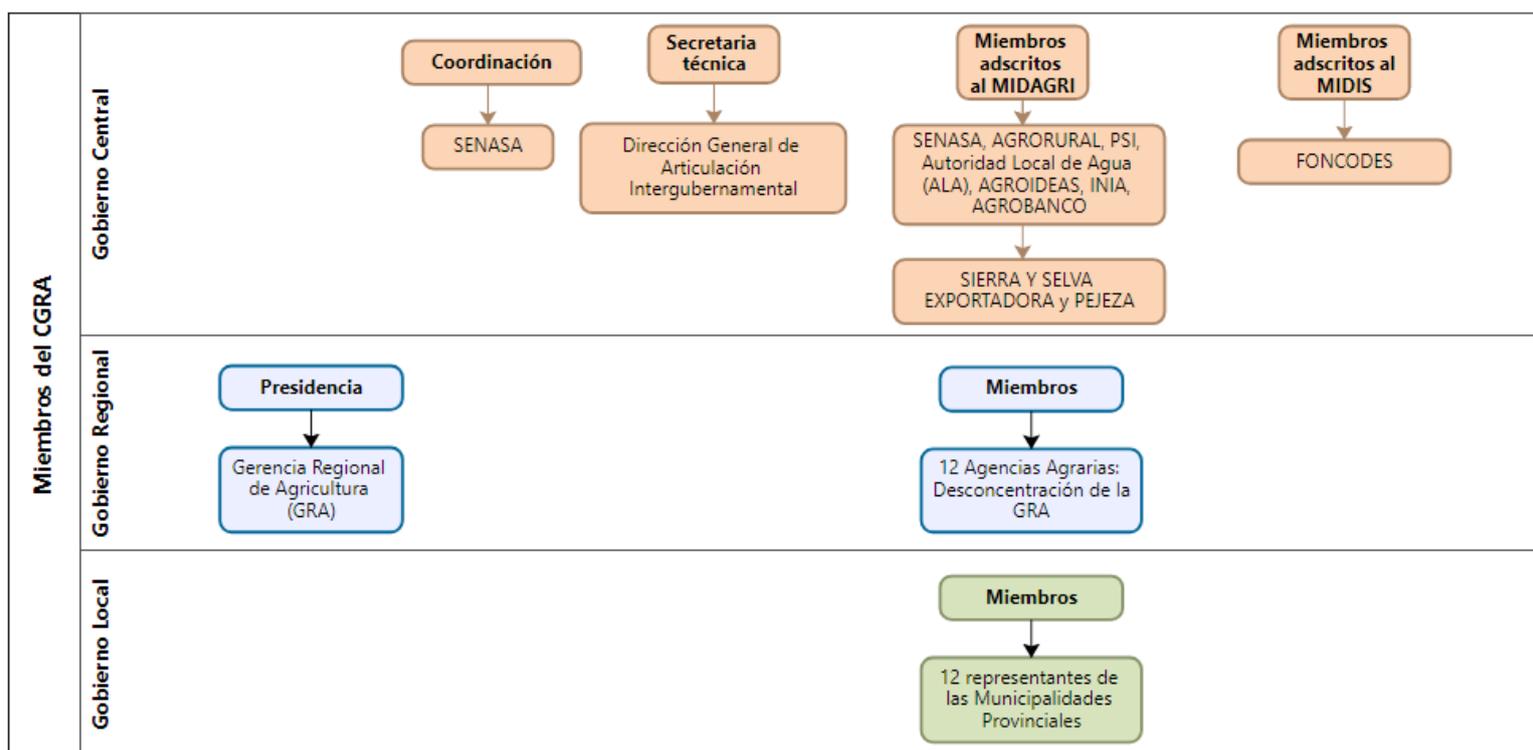
- Los pliegos presupuestarios que conforman el comité han priorizado inversiones y lo han plasmado, en el marco de sus competencias, en los instrumentos de gestión de desarrollo agrario regional tales como el Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, Plan de Desarrollo Concertado Regional y Local y el Presupuesto Participativo Regional.
- Formular el Plan Operativo Agrario Articulado Regional (POAA), y reportar avances de metas a las correspondientes instancias de planificación de los tres (3) niveles de gobierno.
- Participar parcialmente en la articulación territorial de los programas presupuestales del Sector Agricultura y Riego.
- Proponer la priorización de los proyectos de inversión en productos agrícolas, pecuarios y forestales del departamento.
- Participación del Comité de Gestión Regional Agrario o su representación de manera esporádica en otros espacios de

coordinación regional, interregional e intergubernamental, principalmente para la formulación de la Política Nacional Agraria.

- o La formación de comisiones técnicas de trabajo dirigidas por un miembro del CGRA e integradas por otros miembros que permitan operar los acuerdos para el desarrollo agrario departamental. Sin embargo, aún existe una nula participación de las instituciones de la sociedad civil.

Como principal instrumento de planificación territorial sectorial agrario se formuló y aprobó el Plan Operativo Agrario Regional (POAA) 2020 al 2022, cuyos integrantes se mencionan en la figura 7.

Figura 7. Integrantes del CGRA



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, por consenso se priorizaron las siguientes inversiones en el POAA 2020-2022:

- Programa Regional de Siembra y Cosecha de agua en las zonas Altoandinas de la Libertad, mediante la construcción de reservorios, diques y cochas (Gobierno regional, provincial y distrital).
- Planes de negocio para la agricultura familiar (AGROIDEAS).
- Mejoramiento de pastos y ganado (AGROIDEAS).
- Promoción de la Asociatividad para el Desarrollo Agropecuario (Selva y Sierra Exportadora).
- Riego tecnificado y conservación de las cuencas (PSI).

Ante lo mencionado, el CGRA en el departamento de la Libertad es un comité de coordinación, de apoyo técnico y no cuenta con un presupuesto propio, ni una influencia marcada en la priorización de inversión a nivel departamental. Por lo tanto, cada pliego presupuestario (gobiernos locales, gobierno regional, MIDAGRI y organismos adscritos al MIDAGRI y MIDIS) es responsable de la asignación de recursos para la intervención a realizar en sus jurisdicciones en congruencia a las inversiones priorizadas en el POAA. Asimismo, con el objeto de evitar duplicidad de las intervenciones, incrementar la oferta del servicio y tener una mayor eficiencia en el gasto, se celebran convenios de cooperación interinstitucional. Este caso se ejemplifica de la siguiente manera, entre el gobierno provincial o distrital con el gobierno regional, este brinda apoyo técnico con los expedientes técnicos y los gobiernos locales o provinciales son los responsables de buscar el financiamiento, ya sea por endeudamiento, recursos propios o aquellos transferidos desde el gobierno central. Asimismo, los órganos adscritos al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, actúan como asesores técnicos y como financiadores presupuestales a través de los concursos públicos para planes de negocio principalmente.

Lo descrito se relaciona con lo mencionado por el Ex Gerente Regional de Agricultura de la Libertad y actual Director de Planificación de Agricultura del GORE, Ing. Fernando Bonifaz Alvarado:

“El CGRA en la Libertad en el año 2020 ha tomado gran protagonismo, teniendo decisiones más vinculantes en la priorización de las inversiones de los centros de costo del Gobierno Regional de la Libertad, los gobiernos locales y los órganos adscritos del MIDAGRI. Sin embargo, la mayor debilidad que tiene el Comité es la falta de un presupuesto que impide que el POAA se materialice y permita el desarrollo agrícola en el departamento. También, ante la falta de recurso humano especializado en la gestión de proyectos de inversión en los gobiernos subnacionales, el Gobierno Regional mediante la Gerencia de Agricultura brinda soporte técnico especializado mediante Convenios de Cooperación Interinstitucional. Finalmente, la participación de la sociedad civil y empresa privada en la formulación del POAA, se ha restringido, dado que se quiere evitar que los grandes capitales condicionen las estrategias territoriales agrícolas. Sin embargo, en la actualidad se está haciendo esa apertura hacia la academia y empresa privada”.

#### 5.1.2. Planificación Institucional

En palabras del Sub Gerente de Planificación del GORE la Libertad:

“El Plan Estratégico del Gobierno de la Libertad, de manera directa no se encuentra enmarcado en la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura familiar, en específico en el PLANAF. Sin embargo, los órganos de línea, llámese la Gerencia Regional de Agricultura, Gerencia Regional de la Producción y la Gerencia Regional de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía desarrollan actividades operativas relacionadas con la Agricultura Familiar, principalmente en la priorización de proyectos de infraestructura de riego enmarcados en el Programa Presupuestal 0042 – Gestión de los Recursos Hídricos y el Programa presupuestal 0121 – Mejora de la Articulación de los Productores al Mercado. Finalmente, existe un desconocimiento en la institución sobre la Ley N° 30355, Ley de

Promoción y Desarrollo de la Agricultura familiar y el PLANAF, conllevando a un casi nulo planteamiento de actividades en los instrumentos de gestión (PEI y POI).”

Asimismo, el Gerente Regional de la Producción – Ing. Juan José Martín Fort Cabrera menciona que:

“La intervención que ha servido de apoyo al desarrollo del agro, en especial aquella que tiene que ver con los pequeños latifundios, es aquella relacionada con la implementación y ejecución del PROCOMPITE regional, que tiene por objeto la priorización de cadenas productivas del departamento, cofinanciar aquellos planes de negocios que cumplen con la factibilidad técnica, económica, financiera y ambiental de las Organizaciones Agrarias o Productoras. Por lo tanto, estamos inyectando dinero aquellas agrupaciones de pequeños productores agrarios, que permiten mejorar su productividad con la implementación de infraestructura, apoyo a la internacionalización, entre otros componentes en el mediano o largo plazo”.

Ambas citas textuales de las entrevistas realizadas, invocan a inferir que, a nivel de pliego presupuestario, la formulación del Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional en cierta medida se vinculan con la ENAF, aun cuando existe un desconocimiento de la política nacional por los directivos de turno, pese a su vigencia desde el año 2017.

En esa línea, el GORE de la Libertad, desde el año 2017 al 2022 ha planificado objetivos estratégicos, acciones estratégicas y actividades operativas alineados a los siguientes programas presupuestales vinculados con la agricultura familiar:

- 0042: Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario
- 0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres.

- 0121: Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado.
- 0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre.

### 5.1.3. El Consejo de Coordinación Regional

Es un Órgano principalmente de consulta y de coordinación del Gobierno Regional con los Gobierno locales (Provinciales y distritales).

El Consejo de Coordinación Regional tiene por función emitir opinión consultiva sobre:

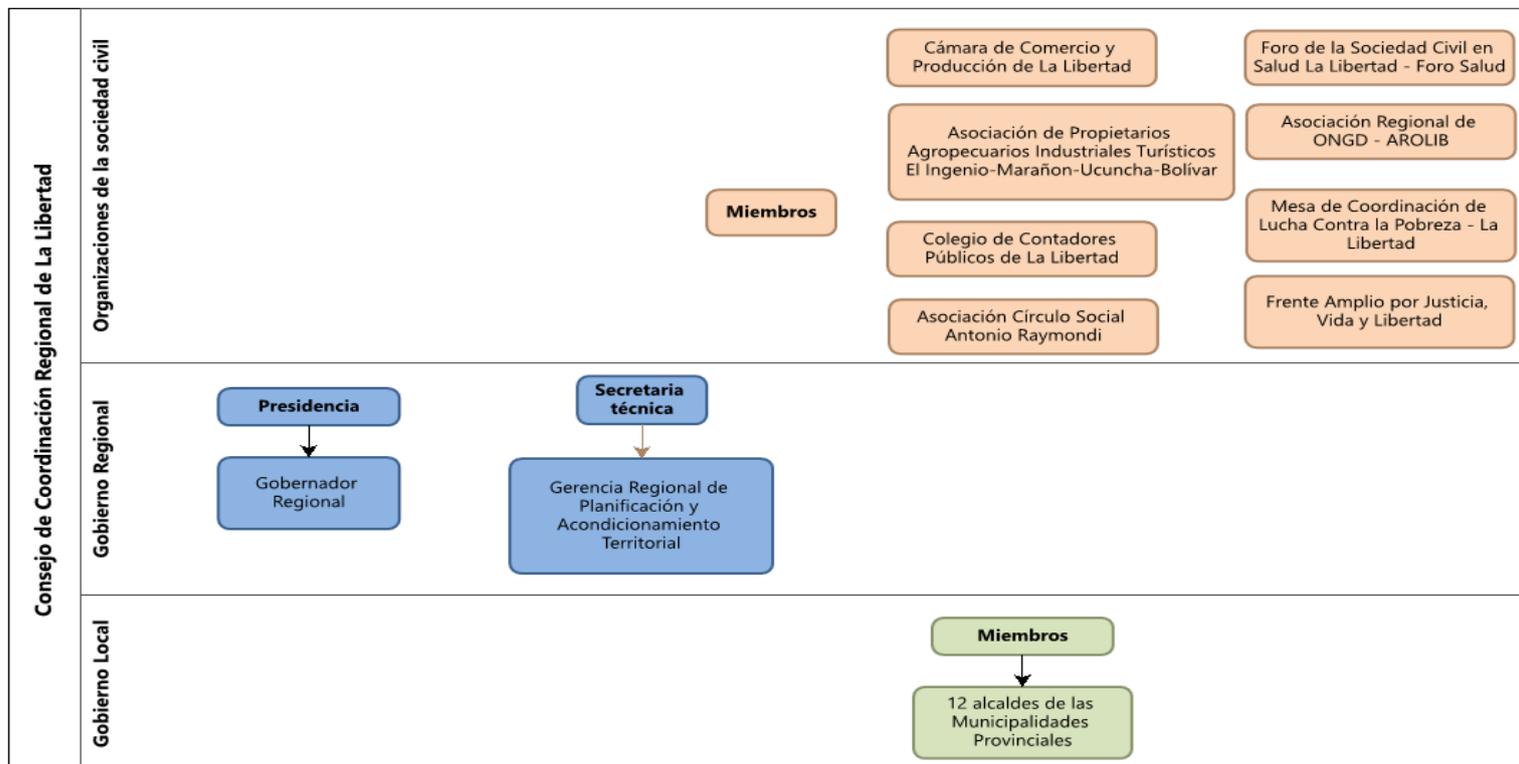
- ✓ Presupuesto Participativo Anual.
- ✓ El Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- ✓ La visión general y los lineamientos estratégicos de los componentes del Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- ✓ Otras que le encargue o solicite el Consejo Regional.

En los años 2016 al 2018 y del 2019 al 2021 estuvo conformado por los integrantes mencionados en la figura 8.

Este consejo en cada año sesionó 2 veces. En dichas sesiones se ha efectuado:

- La socialización del Presupuesto Institucional de Apertura aprobado del Gobierno Regional de la Libertad.
- Dar alcances del seguimiento a la ejecución presupuestal institucional y el Plan de Desarrollo Concertado Regional.
- Dar apertura para la formulación del Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Concertado Regional, formando comités técnicos a nivel provincial para la priorización de estrategias e inversiones, que posteriormente fueron aprobadas de manera consensuada.

Figura 8. Integrantes del Consejo de Coordinación Regional de La Libertad



Fuente: Elaboración propia

En ese contexto, al hacer un seguimiento a la formulación del Plan de Desarrollo Concertado Regional (PDCR) y al Presupuesto Participativo aprobado en dichos años, se evidencia que:

- Los Objetivos Estratégicos Regionales del PDCR del año 2016 al 2021 se encuentran alineados a las Políticas Nacionales de Desarrollo Nacional y las Políticas Sectoriales principalmente del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ministerio de la Producción, Ministerio de Desarrollo Social e Inclusión Social que formulan estrategias vinculadas a la Agricultura Familiar.
- Las inversiones priorizadas en el Presupuesto Participativo, el 2% de ellas se encuentran alineadas al logro de Objetivos Estratégicos Institucionales y Regionales y como consecuencia en el mediano plazo al Cumplimiento de los Objetivos Sectoriales que se

encuentran alineados a la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.

Este consejo es principalmente una instancia de coordinación política con un mínimo grado de coordinación técnica. Pese a ello, se forman comités de trabajo que permiten dar inicio a la formulación de los instrumentos de planificación y priorización de inversiones de manera participativa. Sin embargo, existe una crítica a la limitada promoción y los tiempos acotados de la convocatoria para la elección de los integrantes de la sociedad civil y los criterios de selección no se encuentran definidos.

Por otro lado, desde el año 2015 al 2022 en el departamento de La Libertad, alrededor del 70% los gobernantes de turno de los gobiernos locales y el gobierno regional han sido del mismo partido político, permitiendo una convergencia de ideas, las cuales se han plasmado en los consensos logrados, que a posteriori han tenido un efecto positivo en la Agricultura Familiar, en el cierre de brechas estructurales.

Lo mencionado se constata en lo expresado por el Sub Gerente de Planificación del GORE la Libertad:

“El Consejo de Coordinación Regional, es un ente político. A este nivel se toman decisiones primando los planes de gobierno de cada provincia y del departamento. En los últimos años, al tener una mayor presión por el Gobierno Central por la implementación de los instrumentos participativos, ya sea el Presupuesto Participativo y el PDRC, han permitido tener una visión de desarrollo conjunta, un mayor consenso al momento de formularlos y sobre todo ha influido en cierto grado por presión política el cierre de algunas brechas territoriales, pese a que aún falta muchas brechas”.

#### 5.1.4. Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutrición y Agricultura Familiar

Su conformación se aprobó mediante Ordenanza Regional N° 032-2018-GR-LL/CR de fecha 27 de diciembre del 2018. Este concejo debió estar conformado por:

- Un representante de la Gerencia Regional de la Agricultura, quien la tenía que presidir
- Un representante de la Gerencia Regional de la Producción, quien actuaría de Secretaría Técnica.
- Un representante de la Gerencia Regional de Salud.
- Un representante de la Gerencia Regional de Educación.
- Un representante de la Gerencia Regional de Infraestructura.
- Un representante de la Gerencia Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Un representante del Instituto Nacional de Innovación agraria-INIA La Libertad.
- Un representante del Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA La Libertad.
- Un representante del Programa de Desarrollo Productivo-AGRORURAL La Libertad.
- Un representante del Programa Sub Sectorial de Irrigaciones-PSI La Libertad.
- Un representante del AGROBANCO La Libertad.
- Otras instituciones que el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la región La Libertad, considere necesario invitar.

La función del consejo mediante su comité técnico estaba sujeta a la formulación de un PLAN REGIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN de la Región Libertad para los años 2018 al 2025. Sin embargo, no se ha designado hasta el momento de manera oficial sus representantes. Como consecuencia de ello, el Plan no ha sido elaborado

y se carece de estrategias territoriales en materia de seguridad alimentaria.

Asimismo, la Ordenanza Regional N° 032-2018-GR-LL/CR no es de conocimiento para la Gestión Regional 2023-2026 y se refleja en lo dicho por el Ex Gerente Regional de Agricultura de la Libertad y actual Director de Planificación de Agricultura del GORE, Ing. Fernando Bonifaz Alvarado:

“En el año 2019, durante la entrega de cargo de la Gerencia de Agricultura nunca hizo de conocimiento la Creación del Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Tampoco, se me informó que el Gerente de Agricultura era el responsable de la Elaboración del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición. Conllevando a una inacción en materia de planificación y las inversiones relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutrición. Esto ha generado que actualmente, se tenga una presión enorme de activar el Consejo que mencionas y formular un Plan de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar por el cambio climático que está suscitándose”.

De acuerdo a la indagación realizada y con los alcances brindados por los directivos, se logra evidenciar que el modelo de gestión y organización para la implementación de la ENAF en el departamento de La Libertad es parcial, dado que solo se cuenta con el Comité de Gestión Regional Agrario y el Consejo de Coordinación Regional, quedando en deuda el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición. En ese sentido, la programación presupuestal, programación de inversiones y la planificación estratégica del GORE, así como, el presupuesto participativo y el PDRC no se encuentra alineada del todo a la ENAF, lo que podría repercutir en que los gobiernos subnacionales no tengan de referencia lineamientos territoriales regionales para la planificación estratégica, inversiones y presupuestales, generando un cierre de brechas estructurales mínimos.

Esto quiere decir que los espacios e instrumentos de coordinación intersectorial e intergubernamental para la priorización de objetivos institucionales y acciones estratégicas bajo la denominación de proyectos o programas establecidos en los planes de desarrollo concertado regional y en el sector agricultura en los planes operativos agrarios articulado y los planes institucionales referente a la seguridad alimentaria y nutrición se están desarrollando sin la importancia debida a la criticidad del asunto en el mediano y largo plazo, y la responsabilidad está acaeciendo en la autonomía de las instituciones para tomar decisiones en función a sus competencias. Asimismo, es presumible que el sector agrario hasta el año 2022 no ha sido prioridad para la gestión regional, razón por la cual, los directivos de turno desconozcan el modelo de gestión y organización de la ENAF y los instrumentos normativos regionales que se han aprobado en el marco de la estrategia.

Si se hace un análisis conjunto, interacción entre el Comité de Gestión Regional Agrario (CGRA) y Consejo de Coordinación Regional, el CGRA toma gran relevancia por estar conformado por los actores sectoriales de la agricultura familiar en el territorio y la participación de este comité, tal como establece la ENAF debe ser permanente en todos los espacios de coordinación a nivel regional. Sin embargo, como se puede observar en la figura 8, no existe articulación del CGRA o algún representante, con el Consejo de Coordinación Regional. Esto quiere decir que no se está logrando que los mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional definidos por la ENAF se materialicen, a fin de tener incidencia contundente en la definición de las estrategias referente a la agricultura familiar, pese a que comparten el ámbito o espacio en el que se trabaja, están relacionados con el intercambio de recursos, involucran políticas o programas en sí mismos transversales, comparten objetivos y se hace una planificación conjunta, comparten recursos, responsabilidades, acciones y acuerdos interinstitucionales y organizacionales (CLAD, 2017).

En el análisis individual, tomando como referencia lo mencionado por Neirotti (2016), se infiere que en el CGRA existe cierta intersectorialidad, puesto que

dentro de su conformación se encuentra FONCODES, programa adscrito al MIDIS, que comparte objetivos comunes con los demás pliegos presupuestarios. Por otro lado, la coordinación intergubernamental es su razón de ser, dado que está conformado por actores de los tres niveles de gobierno (figura 7). En ese sentido, se infiere que las intervenciones que se priorizan son con un criterio de complementariedad y corresponsabilidad, formando alianzas entre actores gubernamentales y la sociedad civil. Asimismo, este comité desde la experiencia está logrando entender que es necesario un enfoque de articulación interinstitucional e intersectorial para tener un mayor alcance, legitimidad e incidencia continua y vinculante en los espacios de coordinación regional para la formulación y ejecución de inversiones territoriales.

En el caso del Consejo de Coordinación Regional, de la figura 8, se evidencia la no existencia de un gremio o comité que abarque el sector agrario, tal es el caso de la Comisión de Usuarios de Agua de la Libertad, que involucra en su totalidad a los agricultores familiares o el mismo CGRA. Entonces, la opinión consultiva que se emite o la priorización de estrategias e inversiones se ciñe simplemente a los planes de gobierno de los alcaldes provinciales y el gobernador regional o en su defecto a las problemáticas que logren identificar los directivos de los gobiernos provinciales y la sociedad civil que es parte del consejo. Asimismo, el único espacio que probablemente puede existir una coordinación intersectorial e interinstitucional de manera temporal, son los comités de trabajo para dar inicio y soporte técnico a la formulación de PDRC y presupuesto participativo. Por otro lado, en términos generales existe una coordinación interinstitucional en este consejo, con una participación de la sociedad civil, la cual no es representativa, puesto que los tiempos de las convocatorias son acotadas, no se promocionan en todas las plataformas de comunicación y los criterios de selección son restringidos, conllevando a que organizaciones con un alto grado de sofisticación, que no es el caso del sector agrario, tengan mayores condiciones e incentivos de participar.

Entonces en ambos consejos si se quiere lograr un impacto relevante a nivel agrario, es necesario empezar a diseñar un entramado intersectorial, y sobre todo con una apertura hacia las organizaciones agrarias, que, aun no teniendo las capacidades técnicas y la unidad requerida, son los que adolecen con las brechas estructurales que existen y se torna más complejo cuando las decisiones de política pública se toman de escritorio y no con un enfoque de cocreación. Por lo tanto, se debe procurar en fomentar estructuras colectivas de administración y de institucionalización de equipos de aprendizaje colectivo que fomenten una cultura de articulación (Reschenthaler y Fred, 2001), sin que signifique el reducir autonomía y la forma de organización de cada una de las partes.

Finalmente, la ENAF establece que el gobierno Regional y el subnacional para efectos de priorización y selección de proyectos que ya cuentan con presupuesto, como por ejemplo el PROCOMPITE, pueden implementar los Comités Regionales de Asignación de Recursos (CRAR). Estos comités están conformados por representantes de instituciones pública y privadas, sociedad civil organizada, presididos por el alcalde o gobernador regional, que evalúa y selecciona las mejores iniciativas para lograr en cierta medida legitimidad y formalidad en las decisiones y fomentar la transparencia, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil. Sin embargo, a nivel regional no existen experiencias de esta naturaleza.

## **5.2. Caracterización de la gobernanza e identificación de mecanismo de coordinación interinstitucional e intergubernamental en el sector agrícola en el Departamento de La Libertad**

Según el presidente de la Junta de Usuarios del Sector Hidráulico (JUSH) Menor Moche, Américo Valderrama Peña:

“El gobierno Regional de La Libertad tiene una discreta apertura hacia las organizaciones de los agricultores familiares en la formulación del presupuesto, la priorización de inversión o la definición de la visión regional de desarrollo agrícola, imposibilitando en casi todas las ocasiones que los subsidios del gobierno central no cumplan su función de ser soporte al agricultor familiar, si no el de centralizar los recursos en aquellos grupos de poder de la región. Sin embargo, se rescata los mecanismos de intervención que realiza la Gerencia Regional de la Producción mediante el PROCOMPITE y las intervenciones de la Gerencia Regional de Agricultura con las estrategias de asociatividad y cooperativismo que están permitiendo dinamizar la agricultura regional. Pese a ello, aún falta esfuerzos por reducir las brechas de infraestructura de riego, infraestructura vial, educativa y otras en las zonas andinas de la región. También, mencionar que la agricultura familiar no cuenta con un gremio sólido tanto regional como nacional, generando que los grupos de poder centralicen las decisiones en las mesas técnicas y lo he visto personalmente en las últimas reuniones nacionales para la formulación de la nueva política nacional de agricultura. Otro punto es que se nos invitan a reuniones de coordinación, pero simplemente se nos dice que es lo que se tiene pensado hacer y nuestra opinión no sirve para nada, generando que guardemos resistencia a lo que se quiere hacer. También, si se implementa algo, esto no es sostenible, es decir es flor de un día y con mucha tristeza expreso que el agro se encuentra olvidado en la Región de la Libertad y en todo el país”.

Otra apreciación tiene el Ex Gerente Regional de Agricultura de la Libertad y actual Director de Planificación de Agricultura del GORE, Ing. Fernando Bonifaz Alvarado, quien menciona:

“El agricultor familiar es muy ceñido a sus costumbres, es terco por naturaleza. Si el profesional va con ideas nuevas, este no las quiere implementar, tiene cierta resistencia al cambio y eso es una limitante muy grande a la hora de ejecutar las intervenciones a nivel operativo.

Respecto a la apertura del Comité de Gestión de Desarrollo Agrario a la sociedad civil es nulo. Se tuvo en el año 2019 una propuesta de que ingrese la empresa privada como parte del comité, pero debido a que se teme que exista una influencia marcada en la formulación de Plan Operativo Agrario Regional se truncó la idea.

El Comité es básicamente sectorial, desde organismos adscritos al MIDAGRI, Agencias Agrarias, Gerencia Regional de Agricultura (GRA) y gobiernos locales. Se toma decisiones consensuadas. Las agencias agrarias son la desconcentración de la GRA y toman gran relevancia en el comité, dado que están en contacto directo con el agricultor familiar y saben las necesidades de cada provincia del departamento. El comité no cuenta con presupuesto propio, es decir cada dependencia operativizará las estrategias en función a su presupuesto, sus funciones y jurisdicción. Sin embargo, hay algo interesante y es que en los últimos años se están desarrollando convenios de cooperación interinstitucional, en el que una entidad puede financiar el proyecto y la contraparte hace el expediente técnico, en otros casos simplemente es una especie de fortalecimiento de capacidades de los agricultores. En las obras por impuesto, la empresa privada ejecuta la intervención desde la formulación del expediente técnico, finalizada la intervención los gobiernos locales y regionales hacen efectivo el pago mediante el CIPRL (Certificado de Inversión Pública Regional y Local). La empresa privada de manera independiente está desarrollando actividades de fortalecimiento técnico y organizacional con las

asociaciones agrícolas que actúan como proveedores de materia prima para sus organizaciones”.

Para el Sub Gerente de Planificación del GORE La Libertad:

“Durante la formulación de Presupuesto participativo y el Plan de Desarrollo Concertado Regional se hace una convocatoria masiva a todas las organizaciones civiles con o sin fines de lucro, gobiernos provinciales y locales, órganos adscritos a los ministerios y empresa privada; sin embargo, la participación de las organizaciones agrarias (agrupación de pequeños agricultores) es limitada, quizá porque no tienen los incentivos necesarios para ser partícipes de la estrategia regional, probablemente porque consideran que sus instituciones no cumplen lo que se planifica o simplemente es un acto protocolar para cumplir con las formalidades”.

Ante lo expuesto, si se define a la gobernanza como la interacción entre lo público, lo privado y los actores sociales para alcanzar metas colectivas de manera interdependiente, legítimas y cambiar el estilo jerárquico y burocrático de toma de decisiones (Peters, 2007), el proceso de la gobernanza agrícola en el departamento de La Libertad es incipiente. Principalmente, porque la toma de decisiones de política pública regional es cerrada, se ciñe únicamente al actuar de la entidad pública. En esa línea, el diseño e implementación de las políticas se llevan a cabo de manera sectorial, intersectorial e intergubernamental y un mínimo de manera interinstitucional. Para ello hacen uso de instrumentos gubernamentales de planificación regional, presupuesto participativo y PDRC, que establecen en sus lineamientos la participación únicamente de la sociedad civil organizada y empresa privada, dejando relegada a la sociedad civil no organizada y fragmentada. En ese gran número de sociedad no organizada y atomizada se encuentra el agricultor familiar, con pocos o nulos incentivos para formar parte de organizaciones que le permitan hacer sentir las necesidades estructurales que padece a los

gobiernos de turno. Esa actitud de desinterés en ser parte del desarrollo de su territorio, se debe a las asimetrías de información al momento de ser parte de los espacios de diseño de políticas, a la desconfianza en sus gobernantes de turno por el incumplimiento de los compromisos asumidos, a los altos índices de corrupción del país, alto nivel de individualización antes que el bien común, la falta de transparencia de los gobiernos de turno, entre otros.

La empresa privada por su lado, tiene los suficientes incentivos para ser parte de la toma de decisiones de política pública; sin embargo, no tiene la suficiente madurez social, ambiental y ética, que procure apostar por las decisiones de generar un impacto social positivo en el mercado laboral, hacerse cargo de las externalidades negativas que generan su actividad económica y evitar hacer pactos con los políticos de turno para beneficiarse con ciertos contratos premeditados en muchas ocasiones. Esto limita su participación vinculante en la planificación estratégica territorial.

Pese a ese incipiente entramado público, privado y sociedad civil, existen mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental que pueden ser aprovechados en su magnitud para mejorar la gobernanza agraria. Dentro de ellos se tiene:

- Mecanismos intergubernamentales
  - Comisiones

Este tipo de mecanismos se utilizan en la conformación del Comité de Gestión Regional Agrario, Comité Regional de Seguridad Alimentaria y Regional y el Consejo de Coordinación Regional, cuyo funcionamiento, número y designación de sus integrantes se encuentran regulados por un marco normativo nacional y su aprobación regional se hace mediante Ordenanzas Regionales.

Estos comités tienen un tiempo de duración acotada y se renuevan continuamente.

Al momento de tomar una postura respecto a una determinada política pública suelen formar coaliciones para alcanzar mayoría en su votación. Asimismo, estas comisiones buscan vincular los objetivos, acciones y lineamientos estratégicos de los planes territoriales que formulan con las estrategias que se definen a nivel nacional. También toman una orientación más consultiva con el objetivo de recoger perspectivas del desarrollo y fomento de la gobernanza agrícola en La Libertad, formar consensos, sin tener la capacidad formal para la toma de decisiones, dado que carecen de un presupuesto.

Si bien estas comisiones se estructuran bajo un marco legal para su formalidad, también hacen uso de equipos de trabajo interinstitucionales que en su totalidad son de manera informal para formular las estrategias de los planes territoriales.

➤ Mecanismos interinstitucionales

○ Grupos o equipos de trabajo

Estos comités se conforman de manera multidisciplinaria, entre los diversos equipos técnicos del gobierno regional, local e instituciones dependientes de los Ministerios, la sociedad civil, la empresa privada para formular los Planes de Desarrollo Concertado Regional y el presupuesto participativo a nivel de Consejo de Coordinación Regional. Asimismo, para la formulación del Plan Estratégico Institucional y el Plan Operativo Institucional, se forman equipos intergerenciales dentro del Gobierno Regional, quienes son encargados de definir los Objetivos institucionales y las actividades operativas para el logro de

las mismas. Posterior a la formulación de los instrumentos estos equipos se disuelven y los integrantes vuelven a sus actividades cotidianas y funcionales.

- Convenios interinstitucionales

Instrumento de coordinación para:

- Involucrar a los productores de la agricultura familiar en la ejecución de proyectos de siembra y cosecha de agua. Existe una transferencia de conocimiento, reducción de los costos de operación y mantenimiento del proyecto e incremento de la pertinencia del productor sobre la inversión.
- Firma de convenios interinstitucionales entre los gobiernos de cada nivel (central, regional y local) para el diseño, ejecución y mantenimiento de las inversiones en infraestructura. Por un lado, un gobierno elabora el expediente técnico y el otro busca financiamiento.

Entonces, existe un entramado interinstitucional que abre un enorme espacio favoreciendo procesos comunitarios y participativos, defendiendo mecanismos plurales de democracia, y que debe ser explotado. Para ello, se requiere de coordinación permanente entre las autoridades locales, regionales, nacionales y las instituciones encargadas. Asimismo, se requiere tener una mayor apertura, con criterio de equidad y crecimiento, para la empresa privada y la sociedad civil organizada en la toma de decisiones. Respecto, a los productores de la agricultura familiar se tiene que fomentar la asociatividad a fin de tener organizaciones sólidas con capacidad de influir en las decisiones públicas al ser considerados para la formulación de los planes territoriales. En la dimensión de lo público, se necesita una consecución de las políticas y los liderazgos de los directivos, se tiene que ir afianzando la cultura de la evaluación de los

instrumentos de gestión para brindar la retroalimentación necesaria y permita aplicar las medidas correctivas o preventivas pertinentes con el uso de las tecnologías actuales y los marcos regulatorios actualizados a la época.

Finalmente, con ello se lograría en la dimensión pública que relaciones sean de complementariedad y corresponsabilidad entre las políticas y las autoridades de las diferentes escalas de la administración. Se reduciría las dinámicas burocráticas, mediante el diseño e imposición de esquemas desde arriba hacia el nivel inferior de la estructura gubernamental, los cuáles como se ha mostrado en las entrevistas realizadas a los actores de la implementación del EANAF, son criticados por ser esquemas demasiado abstractos y poco realistas, y por presuponer las bondades de múltiples jurisdicciones.

### **5.3. Planificación en el Gobierno Regional de La Libertad.**

Desde el análisis de la ENAF se evidencia que los lineamientos definidos se encuentran vinculados al Plan de Desarrollo Nacional y la Política Nacional de Agraria (Anexo 3).

A nivel regional los lineamientos del ENAF se vinculan al Plan de Desarrollo Regional Concertado y a los planes sectoriales, principalmente de PRODUCE y MIDAGRI. Asimismo, al realizar el análisis de la planificación estratégica del GORE, se constata que los objetivos estratégicos institucionales están alineados a los objetivos estratégicos el PDRC y el PESEM. En ese sentido, se puede inferir que el gobierno regional mediante sus órganos de línea, llámese Gerencia de la Producción, Gerencia de Agricultura, Gerencia de Comercio Exterior y Gerencia de Salud, desarrollan actividades enmarcadas en el ENAF, pese a que los directivos que lideran dichas gerencias no tienen conocimiento de la política nacional.

La vinculación de los planes estratégicos nacionales y regionales se muestran en la Anexo 4, donde se evidencia que el GORE La Libertad

está contribuyendo al logro de los objetivos de desarrollo regional, sectorial y nacional. Asimismo, en el análisis de las inversiones que ha realizado el GORE desde el año 2016 al 2022, se identifica que lo priorizado en el Presupuesto Participativo son parte de la Cartera de Proyectos de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones. Sin embargo, existe una dificultad marcada y es que el Presupuesto participativo no se vincula con el PDRC, generando que las brechas estructurales identificadas en el PDRC no sean reducidas y como consecuencia se ejecuten inversiones en territorios con un efecto multiplicador mínimo. Por otro lado, existe una condición crítica en el presupuesto participativo, y es que, el instrumento establece que el monto destinado para inversiones priorizadas junto a la ciudadanía, es el residual, producto de asignar presupuesto en primer lugar aquellas inversiones que están en liquidación, se encuentran ejecutando o nivel expediente técnico. En esa línea, simplemente se priorizan ideas de proyecto que, si bien son formuladas, no se logran ejecutar por falta de financiamiento y simplemente son desactivadas en el banco de inversiones.

Otro instrumento de planeamiento y gestión de las actividades agrarias más relevantes en el sector agrario es el POAA, cuya finalidad está orientada a la solución de los puntos críticos de las Cadenas de Valor con un horizonte multianual. En tal sentido, se formulan actividades operativas de manera concertada entre todas las Unidades Ejecutoras integrantes del CGRA, en el marco de sus competencias. Asimismo, este instrumento estratégico focaliza la intervención de las Unidades Ejecutoras de una manera articulada, para hacer más eficiente el uso de los recursos y generar mayor impacto mediante un criterio de complementariedad y deben ser incorporadas de manera obligatoria en el POI del Pliego y de la Unidad Ejecutora. Sin embargo, las actividades que se priorizan en su gran mayoría no son programadas en el POI, y las que se programan se duplican en el territorio. Por lo tanto, el POAA no está siendo el instrumento de referencia para la planificación del sector agrario en el territorio.

## 5.4. Presupuesto institucional

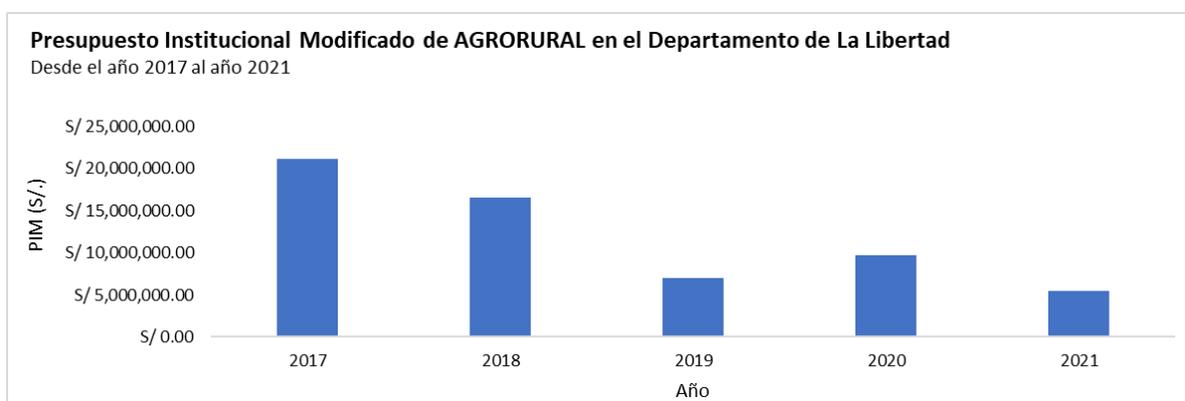
En ese acápite se hace un análisis del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) a nivel departamental del sector agrario, sector producción, Gobierno Regional de la Libertad y las Gerencias Regionales de Agricultura y Producción.

### 5.4.1. Presupuesto sectorial en el departamento de la Libertad

#### 5.4.1.1. AGRORURAL

El presupuesto de AGRORURAL se ha reducido desde el año 2017 al año 2021 en aproximadamente S/ 15,766,175.00. Esta reducción obedece al direccionamiento del presupuesto al GORE, como principal agente del desarrollo territorial.

Figura 9. Presupuesto Institucional Modificado de AGRORURAL en el Departamento de La Libertad

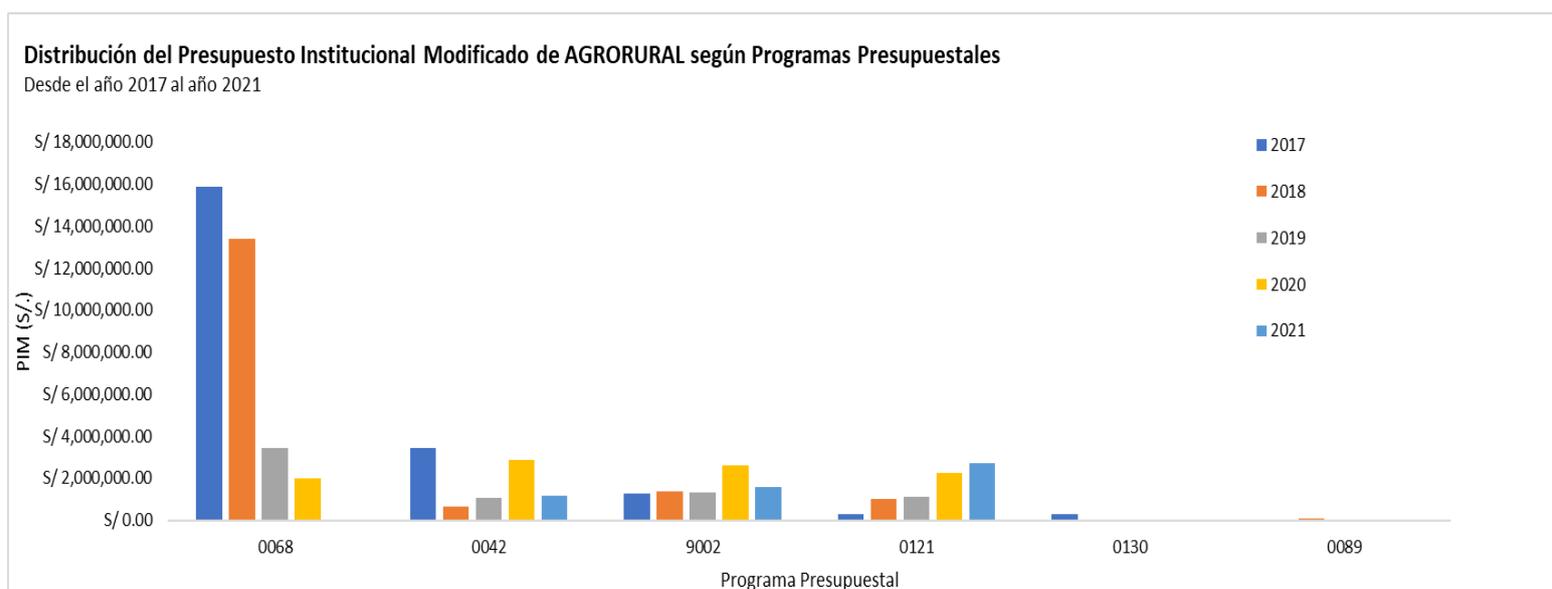


Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

Al hacer un desagregado del presupuesto por programa presupuestal se evidencia que AGRORURAL ha destinado mayor presupuesto para el PP 0068 (reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres), seguido del PP 0042 (aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario), 9003 (asignaciones presupuestarias que no resultan en productos – APNOP) y PP 0121 (mejora de la articulación de pequeños

productores al mercado). Y se constata con lo observado en la Figura 10, en los años 2017 y 2018. Los dos programas que se relacionan con la agricultura familiar son el PP 042 y PP 0121. Para el PP 0121 el presupuesto ha ido incrementándose, centrándose en la planificación de estrategias de apoyo para la mejora de la competitividad agrícola y como consecuencia el excedente de las cosechas sean destinados al mercado regional, nacional o internacional. Por otro lado, el presupuesto destinado para el PP 0042, ha sufrido oscilaciones marcadas como consecuencia de una mayor participación del GORE La Libertad en el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura hídrica, tal como se evidenciará en el análisis del presupuesto de la Gerencia de Agricultura del GORE.

Figura 10. Distribución del presupuesto de AGRORURAL en función a los PP



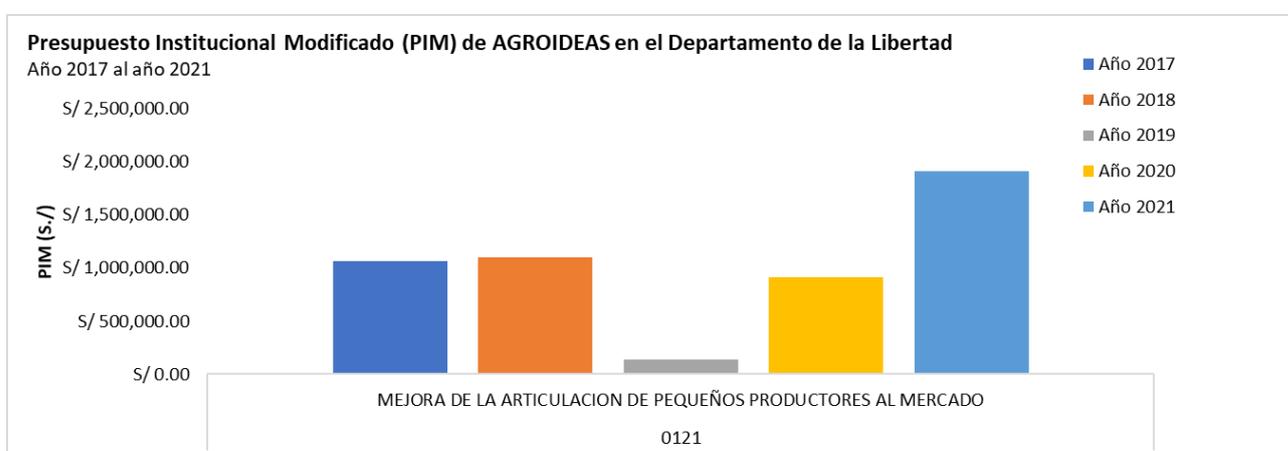
Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

#### 5.4.1.2. AGROIDEAS

El objeto de AGROIDEAS es elevar la competitividad de pequeños y medianos productores agrarios, fomentando la asociatividad; gestión y adopción de tecnología, mediante la entrega de recursos no

reembolsables a organizaciones de productores que presentan planes de negocio. Esta medida es consecuencia del elevado porcentaje de latifundios cuya producción es para autoconsumo y no para la comercialización. En tal sentido, se han ido generando asociaciones o cooperativas agrarias con una alta demanda de estos recursos no reembolsables. Por lo tanto, AGROIDEAS ha ido supliendo parcialmente esta demanda.

Figura 11. Presupuesto Institucional Modificado AGROIDEAS en La Libertad



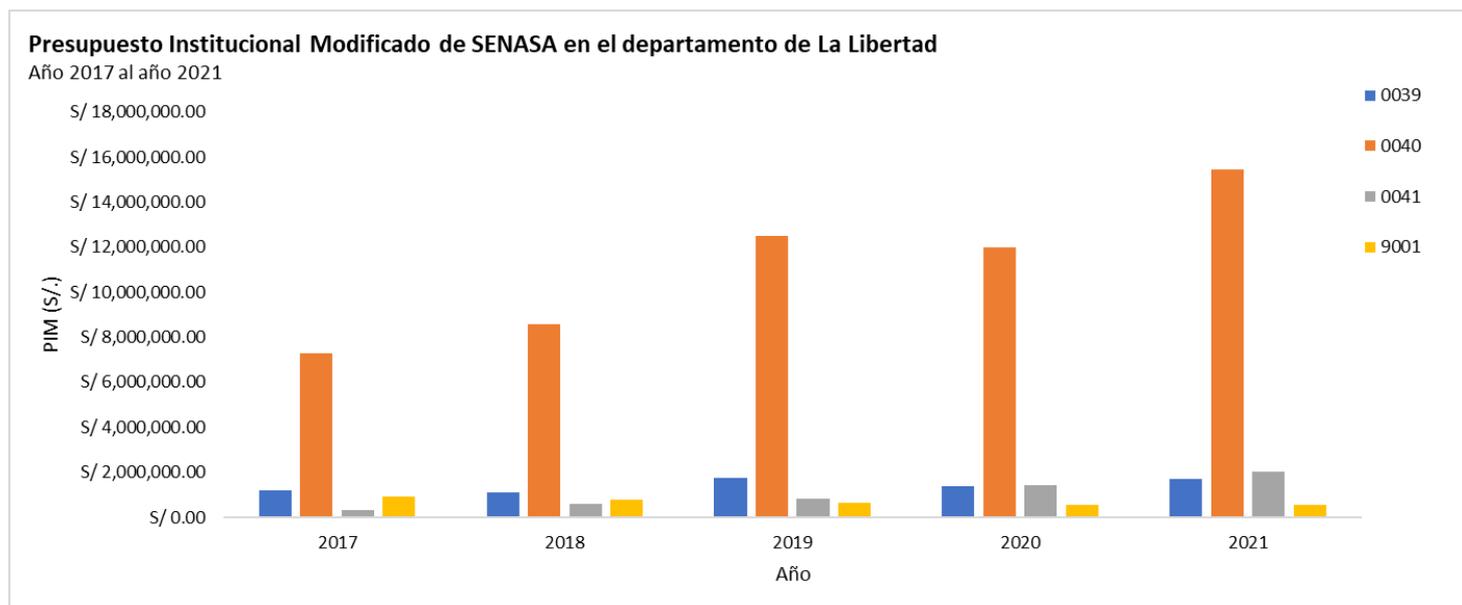
Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

#### 5.4.1.3. SENASA

SENASA es un órgano adscrito al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, cuyas actividades se relacionan con el sector Agrario tanto a pequeña escala como a gran escala. El presupuesto desde el año 2017 al año 2021 para el departamento de La Libertad se ha incrementado significativamente. El incremento del PIM se ha dado por el PP 0040 - Mantenimiento y mejora de la sanidad vegetal, como consecuencia del incremento de la cobertura de los productores atender por condiciones externas desfavorables, ejecución de proyectos de mejoramiento de la competitividad, entre otros, con el objetivo de lograr que los productores cuenten con condiciones sanitarias adecuadas para la producción y comercialización de plantas

y productos vegetales y con acceso a mercados. Por otro lado, el presupuesto del PP 0039 - Mejora de la sanidad animal no ha tenido variaciones sustanciales al igual que el presupuesto del PP 0041 - Mejora de la inocuidad agroalimentaria.

Figura 12. PIM SENASA en el departamento de La Libertad



Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

#### 5.4.1.4. SELVA Y SIERRA EXPORTADORA

A nivel presupuestal se ha mentido sin variaciones considerables. Al hacer un seguimiento al gasto, se evidencia que se ha destinado a la adquisición de bienes y contratación de servicios para el funcionamiento del programa, mas no ha realizado gasto de capital mediante fondos concursables.

Lo mencionado es una gran limitante dado que el objetivo que tiene Selva y Sierra Exportadora es impulsar la actividad económica de las zonas rurales de la sierra y selva para lograr el acceso de los pequeños y medianos productores organizados a los mercados de manera sostenible y competitiva, contribuyendo a la reducción de la

pobreza. En ese sentido, sólo se ha estado realizando actividades de fortalecimiento técnico, empresarial y organizacional mediante capacitaciones a unidades agrarias que al largo plazo no han surtido efectos considerables.

Tabla 1. Presupuesto Institucional Modificado de Selva y Sierra Exportadora en el Departamento de la Libertad.

Programa presupuestal	Año	Categoría Presupuestal	PIM (S/.)
<b>0121</b>	2018	MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	S/ 148,746.00
<b>0121</b>	2019	MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	S/ 145,743.00
<b>0121</b>	2020	MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	S/ 96,470.00
<b>0121</b>	2021	MEJORA DE LA ARTICULACION DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	S/ 123,055.00

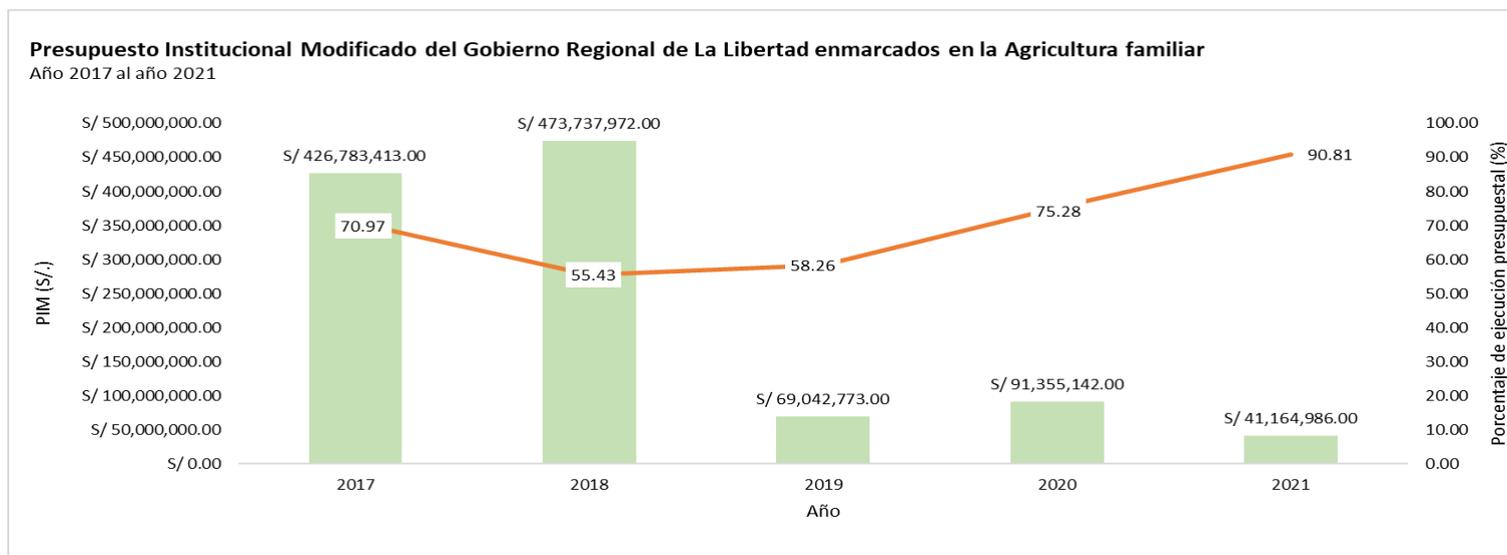
Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

#### 5.4.2. Presupuesto Institucional Del Gobierno Regional De La Libertad

El presupuesto del GORE ha disminuido desde el año 2017 al año 2021. El año 2017 y 2018 se ha mantenido por sobre los S/. 426,783,413.00 soles; sin embargo, la ejecución presupuestal ha estado por debajo del 80% (Figura 13). La causa ha sido la no ejecución del Proyecto Especial Chavimochic, que actualmente se encuentra en arbitraje. Como consecuencia, gran parte del presupuesto fue reasignado al MIDAGRI en los años subsiguientes y el Gobierno Regional se quedó con presupuesto para acciones de saneamiento legal del proyecto.

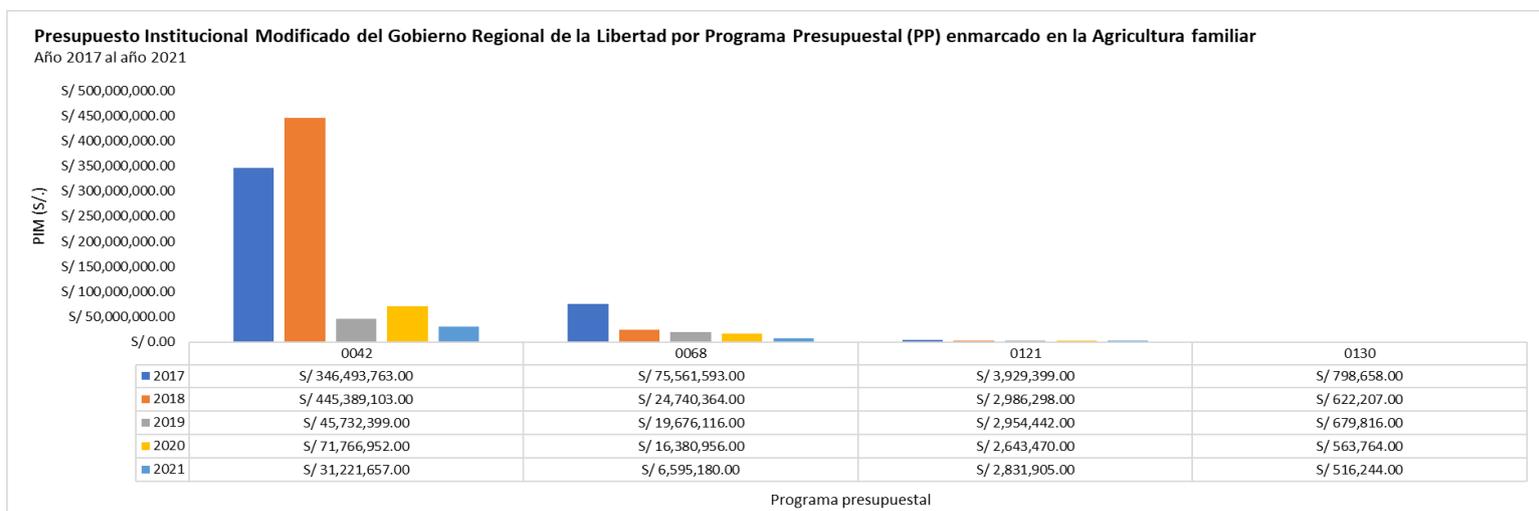
Al desagregar el presupuesto (Figura 14), se evidencia que el grueso del presupuesto se ha destinado al PP 0042 - Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario, luego para el PP 0068 - Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres y el PP 0121 - Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado.

Figura 13. PIM del Gobierno Regional en función a PP enmarcados en la agricultura familiar



Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

Figura 14. PIM por PP en el Gobierno Regional de La Libertad

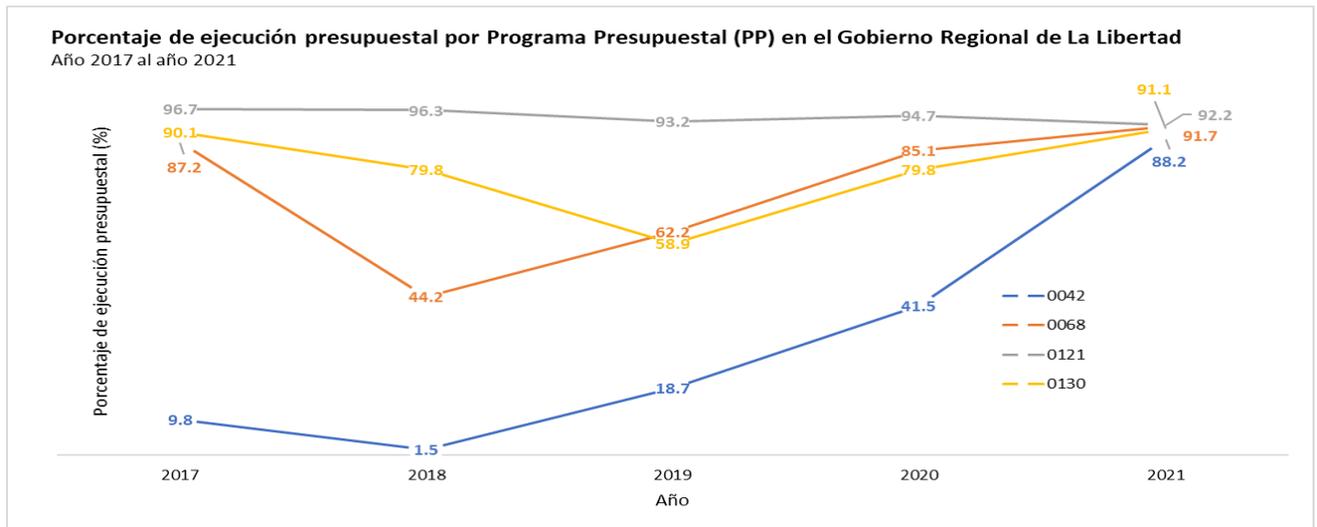


Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

El presupuesto del PP 0121 ha sido destinado al cofinanciamiento de los planes de negocios de los agricultores familiares asociados en determinadas cadenas productivas; el PP 0068 a actividades de mitigación del fenómeno del niño que ocurrió en el año 2017 y 2018. Finalmente, el presupuesto del PP 0042 ha sido destinado para

infraestructura de riego. Este último, ha permitido dinamizar la economía de los productores familiares, puesto que ha conllevado a incrementar el número de cosechas al año, obtener mejores rendimientos y productos de mejor calidad.

Figura 15. Ejecución presupuestal (%) por PP desde el año 2017 al año 2021



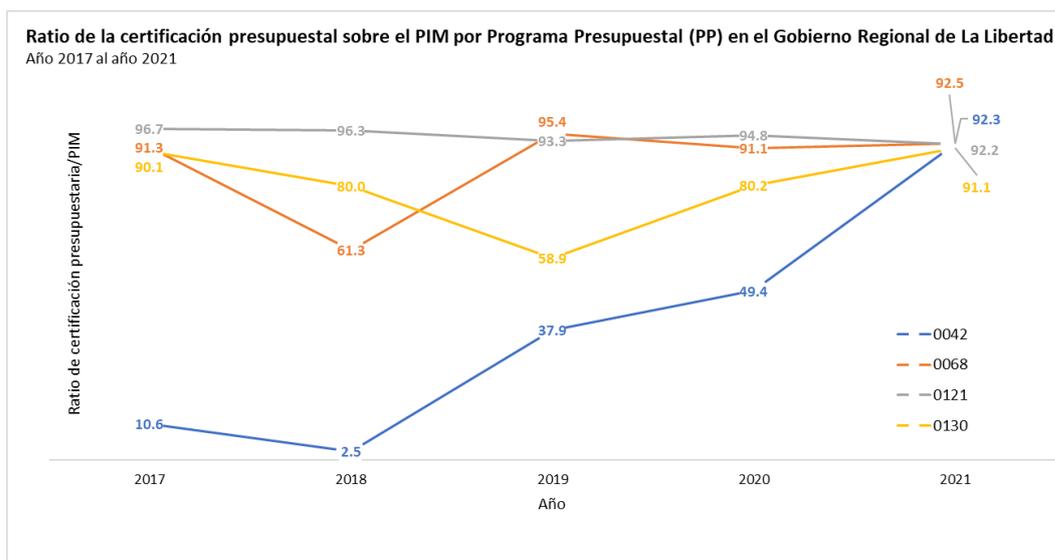
Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

Respecto a la eficiencia de la oficina de presupuesto y de abastecimiento en la cadena de ejecución presupuestaria, la medición se hace con el ratio certificación presupuestal sobre el PIM (Figura 16) y el presupuesto comprometido sobre el presupuesto certificado (Figura 17).

Un ratio de certificación presupuestal sobre el PIM cercano a 100 indica que el área de presupuesto garantiza que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado, mientras que cuando el ratio se acerca a 0 significa que no hay crédito presupuestario disponible y no se puede comprometer el gasto. La misma dinámica pasa con el ratio presupuesto comprometido sobre el presupuesto certificado, un ratio cercano a 100 significa que el área de abastecimiento ha logrado la generación de la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio.

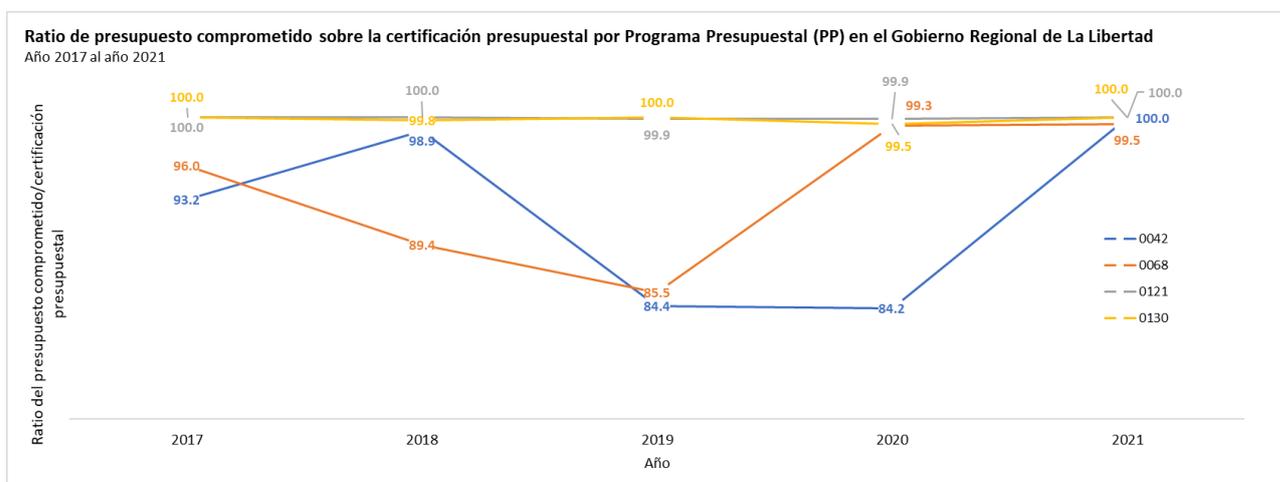
En ese sentido, se infiere que las áreas de presupuesto y abastecimiento del GORE no han sido eficientes en lograr la disponibilidad presupuestaria para su afectación posterior; y el área de abastecimiento en coordinación con los centros de costo no han sido capaces de ejecutar las necesidades que conlleven a una obligación.

Figura 16. Ratio de certificación presupuestal sobre el PIM



Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

Figura 17. Ratio presupuesto comprometido sobre el presupuesto certificado

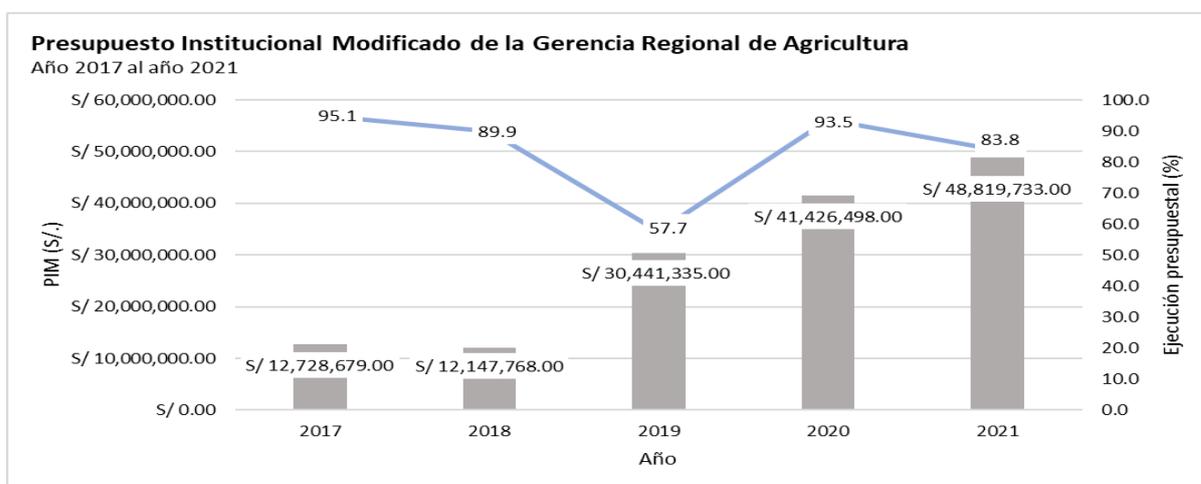


Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

### 5.4.3. Presupuesto Institucional Modificado de la Gerencia Regional de Agricultura

La Gerencia Regional de Agricultura es la unidad ejecutora del GORE La Libertad con incidencia en la Agricultura familiar. En la figura 18 se muestra la tendencia del PIM y la ejecución presupuestal desde el año 2017 al año 2021. Se observa que el PIM ha ido en tendencia al alza debido a la decisión política de priorizar la infraestructura de riego para la agricultura familiar mediante proyectos de Siembra y Cosecha de Agua en las zonas altoandinas del departamento. Sin embargo, la ejecución presupuestal no ha ido en sintonía con el incremento presupuestal. En el año 2019 la ejecución presupuestal ha sido de 57.7%, la más baja desde el 2017 al 2021, explicándose en que se ha certificado el 76% del PIM, de lo certificado se ha comprometido un 80% y de lo comprometido se ha devengado (aprobación de pago) el 46%. La causa de ello es que la ejecución de los proyectos comenzó en el último trimestre el año 2019, por lo tanto, no se habría realizado el devengado. La ejecución presupuestal del año 2021 ha sido de 83.8%, inferior a la ejecución presupuestal del año 2020, debido a que el área de presupuesto no certificó alrededor de 3 millones de soles.

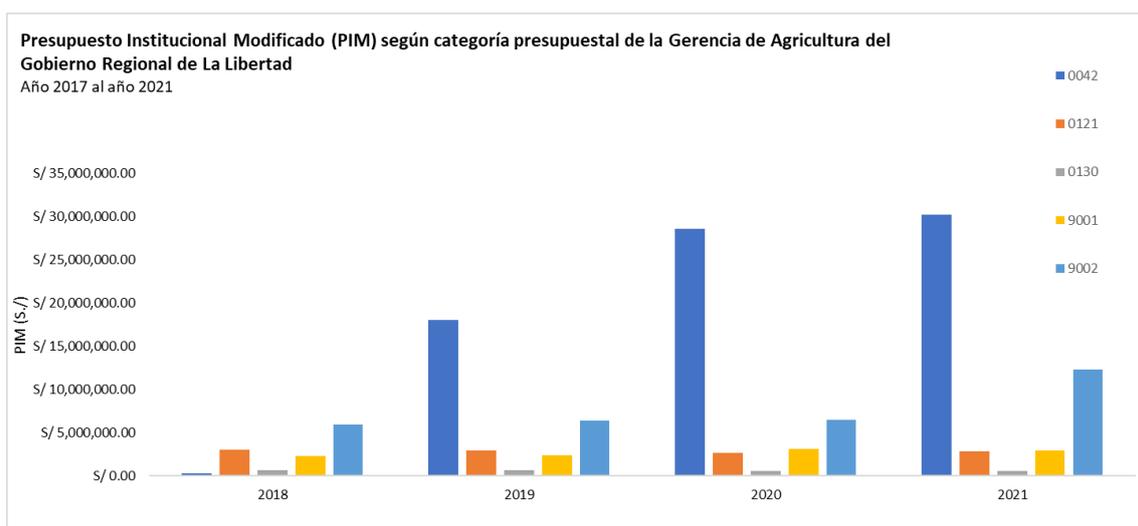
Figura 18. PIM y ejecución presupuestal de la Gerencia Regional de Agricultura



Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

Al clasificar el PIM por categoría presupuestal, se evidencia que el PP 0042 ha incrementado su presupuesto en aproximadamente 10 veces, pasando de S/. 300,000.00 a S/ 30,269,346.00, explicado por la priorización de proyectos de Siembra y Cosecha de Agua por el Gobierno de turno. Las Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos – APNOP (9002) también se han incrementado en aproximadamente el doble, explicado por la asignación presupuestal para el proyecto de mejoramiento de la capacidad operativa de la gerencia mediante la adquisición de maquinaria. Finalmente, el PP 0121, PP 0130 y acciones centrales (9001) no han sufrido variaciones considerables.

Figura 19. Presupuesto Institucional Modificado por categoría presupuestal



Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

La ejecución presupuestal como indicativo de la eficiencia institucional ha tenido variaciones marcadas en años puntuales. Tal es el caso del PP 0042, en el año 2019 tuvo una ejecución de 25%, pese a que hubo una disponibilidad presupuestaria (certificación presupuestal) del 90% y se comprometió el 80% de lo certificado. Al hacer seguimiento a la ejecución de la inversión se identificó que los contratos para la adquisición de equipos se firmaron en diciembre del 2019, por lo tanto, los materiales fueron entregados el mismo mes, pero el pago se materializó en el siguiente año fiscal.

Respecto al PP 0130 en el año 2019 se ejecutó el 59% del presupuesto. El bajo porcentaje ejecutado se explica porque el área presupuestal no logró certificar el 100% del presupuesto asignado, por lo ende, no hubo disponibilidad presupuestaria para ejecutar lo programado en el año fiscal. La categoría presupuestal Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos el año 2021 se ejecutó en un 49%, explicándose por el inicio de ejecución del proyecto de mejoramiento de la capacidad operativa de la gerencia mediante la adquisición de maquinaria en el mes de diciembre del 2021.

Tabla 2. Ejecución presupuestal por categoría presupuestal desde el año 2017 al 2021

Año	Programa Presupuestal (PP)				
	0042	0121	0130	9001	9002
<b>2018</b>	96%	96%	80%	77%	100%
<b>2019</b>	<b>25%</b>	93%	<b>59%</b>	92%	93%
<b>2020</b>	97%	95%	80%	97%	99%
<b>2021</b>	90%	92%	91%	97%	<b>49%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del (MEF, 2023)

#### 5.4.4. Presupuesto PROCOMPITE – Gerencia de la Producción

Desde el 2020 al 2023, ha pasado de S/. 1,605,629.00 a S/. 22,788,126.00 por decisión política de apoyar a las cadenas productivas con potencial exportador, dado que los planes de negocios de pequeños productores asociados cofinanciados en los años 2020 y 2022 han tenido sostenibilidad y han logrado mejoras sustanciales en su competitividad (PRODUCE, 2023).

El presupuesto de los gobiernos regionales depende únicamente de las transferencias que realiza el gobierno central, dado que, no tienen potestad para recaudar tributos, tasas u otros similares. En esa línea, el presupuesto regional,

en específico el de agricultura, se ha ido incrementando sustancialmente, dado que, el GORE se ha ido especializando en la estrategia de siembra y cosecha de agua en las zonas altoandinas y costeras. Esta especialización ha permitido en cierta medida tener un gasto más eficiente y eficaz en comparación a los grandes proyectos de irrigación que requieren alto grado de predictibilidad de lo que se hará para reducir el riesgo, y en ese quehacer se dilata el tiempo y el costo de la obra. Ante ello, el presupuesto para inversión hídrica que tenía AGRORURAL ha sido direccionado hacia el gobierno regional y este únicamente se limitó a financiar planes de negocios, transferencia tecnológica, entre otros.

La mejora en la infraestructura hídrica ha generado una mayor producción agrícola, por ende, la búsqueda de un mercado local, regional o nacional, pero los sobrecostos que involucra comercializar de manera individual, ha sido una limitante para el productor familiar y al mismo tiempo el punto de partida para que AGROIDEAS, SENASA, SELVA, SIERRA EXPORTADORA y el mismo GORE con sus unidades de línea prioricen estrategias relacionadas con la asociatividad, transferencia tecnológica, financiamiento, soporte técnico, etc. Sin embargo, el cierre de brechas de infraestructura vial, educación, saneamiento y salud no han ido a la par del prometedor desarrollo agrario Liberteano.

Entonces el GORE de la Libertad, aparentemente ha planificado el presupuesto de tal manera que sea complementario con las instituciones del sector agrario y al mismo tiempo cubra la demanda social. Sin embargo, este presunto acto de buena gestión queda débil cuando se quiere articular el Presupuesto Participativo, PDRC, POAA con los instrumentos de gestión institucionales, tales como, PEI y POI, puesto que en esta instancia se operativiza la ENAF en productos y servicios palpables para el ciudadano.

En esa incesante mejora institucional surge la articulación de los sistemas administrativos, llámese de planificación, inversiones, abastecimiento y presupuesto que luego se traducen en eficiencia del gasto y cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, que a la vez se relacionan con los instrumentos de planificación territoriales y nacionales. En tal sentido, se puede presumir que la articulación de los sistemas administrativos no es la óptima,

puesto que la ejecución presupuestal en la Libertad se encuentra en promedio al 70% desde el año 2017 al 2021. Por otro lado, el cumplimiento de las metas de los objetivos estratégicos institucionales no se cumple y como consecuencia, las brechas estructurales siguen incrementándose.

Las causas son diversas, y se puede mencionar las siguientes (Estrada, 2022):

- Inexistencia de una cultura de articulación entre unidades orgánicas de la institución.
- Inexperiencia de los servidores públicos en la formulación, evaluación y gestión de inversiones, presupuesto, planes estratégicos.
- El proceso de contratación se paraliza por posibles indicios de corrupción y por la limitada capacidad técnica para absolver las consultas hechas por los participantes en el proceso de selección.
- Deficiente formulación de los expedientes técnicos.
- Priorización de inversiones no se alinean al cumplimiento de los Planes de Desarrollo Concertado.
- Los recursos económicos se incorporan de manera paulatina, lo que genera que no se tenga disponibilidad presupuestaria para comprometer y devengar el presupuesto.
- Entre otros.

## **5.5. Análisis de brechas institucionales que afectan los sistemas de gobernanza territorial y administrativos**

### 5.5.1. Nivel de gobernanza territorial

Se evidencia las siguientes brechas:

- El Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición y el Comité de Gestión Regional Agrario tienen una intención de coordinación intergubernamental e interinstitucional; sin embargo, su propia organización limita la participación de la empresa privada, la academia y la sociedad civil organizada y no organizada en la toma de decisiones de política pública.
- Los consejos y comités responsables de la implementación de la estrategia de agricultura familiar, no gozan de un presupuesto, por ende, las decisiones o acuerdos que se toman, simplemente son directrices regionales que cada integrante lo puede o no ejecutar en la institución que lidera, es decir existe una coordinación intergubernamental. Asimismo, no se realiza una evaluación a los planes que formulan conllevando a la no mejora de la intervención.
- Existe una limitada participación de la sociedad civil no organizada. Está limitada participación se debe a los altos costos de transacción por brechas estructurales (educativa, tecnología, infraestructura vial y riego, entre otros), existencia de incentivos no palpables en el corto o mediano, incumplimiento de los acuerdos tomados con la instancia política y técnica, niveles de corrupción elevados, entre otros.
- Más del 80% de los productores agrarios familiares no forman parte de una organización agraria, lo cual limita su poder de negociación y de toma de decisión vinculante en las políticas públicas regionales.
- En muchas ocasiones, los consejos y comités al estar integrados por aproximadamente el 70% por la parte política de la Región de La Libertad, condiciona las inversiones y estrategias que se priorizan para el desarrollo de las provincias y región desde un punto de obtener

crédito político, más que de lograr un impacto positivo en la calidad de vida del ciudadano al que representan.

#### 5.5.2. A nivel de sistemas administrativos

El gobierno Regional de la Libertad desde el año 2021 ha logrado avances relativamente significativos en la articulación entre el sistema administrativo presupuestal, inversiones, planificación y abastecimiento, mediante mecanismos de modernización del estado, tal es el caso de la implementación de la gestión por procesos en el pliego presupuestario, que ha ido perfeccionándose en el transcurso de los años. Sin embargo, pese a la existencia de mejoras sustanciales aún persisten brechas institucionales:

- El personal administrativo no es competente en el desempeño de sus funciones.
- La implementación de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057) en el Gobierno Regional aún es deficiente, por lo tanto, aún existen cargos de confianza a nivel gerencial por afinidad política pese a los cuestionamientos que tienen.
- Alta rotación de directivos.
- El POI se realiza a nivel de escritorio y no se articula con el presupuesto, inversiones y abastecimiento.
- No se realiza una gestión de riesgos adecuada en los procesos de selección para la contratación de servicios, bienes y obras.
- Falta de un monitoreo continuo y confiable de la ejecución presupuestal y cumplimiento del PEI y POI.

## 6. Conclusiones

El GORE La Libertad sólo ha implementado 2 instancias de las 3 que se plantea en la ENAF. Pese a ello, el departamento ha logrado avances significativos en el incremento de la competitividad de la agricultura familiar.

Ahora bien, en relación con la pregunta de investigación antes planteada, de ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial que han influido en la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar en el departamento de La Libertad? es posible concluir que:

- Los efectos positivos que se han logrado con la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar en el departamento, ha sido consecuencia de esfuerzos institucionales individuales y de complementariedad, es decir articulación intergubernamental, más que la acción intersectorial o interinstitucional. Las causas son diversas, van desde la propia cultura burocrática de la estructura del estado; falta de interés de las organizaciones civiles agrarias de ser partícipes por altos costos de transacción, la desconfianza en sus representantes políticos o brechas estructurales territoriales que impiden tener información para la toma de decisiones; la propia condición reglamentaria del comité y del consejo para sus integrantes; entre otros.
- El GORE debe dar mayor impulso a la participación del CGRA en la formulación del Presupuesto Participativo y PDRC. Asimismo, se tiene que retomar la intención de implementación del Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutrición, dado que ambas estancias tienen un equilibrio entre lo técnico, lo político y de coordinación directa con los productores familiares.
- Se debe articular el PEI y POI con los planes estratégicos territoriales, tales como Presupuesto participativo, PDRC y POAA.
- La articulación de los sistemas administrativos de planificación, presupuesto, abastecimiento e inversión ha ido mejorando. Ha

permitido desarrollar un trabajo intergerencial en cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales y las metas físicas y financieras establecidas en el POI. Sin embargo, aún existe deficiencias.

- La gobernanza agraria en la Libertad es del tipo vertical, con un cierto grado del tipo horizontal. Esa forma de gobernanza ha surtido efectos en la implementación de la ENAF, sin embargo, es sujeta a discusión, dado que no hay una participación activa, continua y vinculante de los principales actores agrarios del departamento, contribuyendo a la disociación entre el agricultor familiar y los tomadores de decisiones. En ese contexto se hace necesario desarrollar y fortalecer una Gobernanza Agraria horizontal en el departamento.
- Lo mencionado no será factible si a nivel institucional no se solucionan los problemas de tener en la administración pública a servidores públicos no competentes para el puesto designado. Por lo tanto, se hace indispensable seguir con la decisión política de transitar hacia el régimen de la Ley del Servicio Civil, dado que tendrá un impacto directo en los sistemas administrativos críticos mencionados. En ese sentido, si bien el presupuesto ha ido incrementándose considerablemente en los últimos años por las gestiones realizadas, estos no han ido acompañados de una ejecución presupuestal sobre el 80%, generando el incremento de las brechas territoriales.
- Finalmente, si bien existe una comisión encargada de hacer el seguimiento y evaluación al cumplimiento de los objetivos de la ENAF a nivel central, a nivel regional los consejos y comité no desarrollan mecanismo alguno de evaluación de los planes estratégicos formulados. Limitando de esa manera tener una retroalimentación para la mejora continua de los planes en el mediano plazo.

## 7. Bibliografía

- i. Aguilar, Luís (2007), "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", en Revista Reforma y Democracia, N.º 39, octubre, Editorial CLAD, pp. 5-32.
- ii. Bustos, Gallardo et al. (2019), "Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile", Revista de Geografía Norte Grande, (73), 161-183.
- iii. Centro para la Investigación Forestal Internacional [Cifor] (2014), "Gobernanza multinivel y gestión del carbono a nivel de paisaje", En Bogor: Center for International Forestry Research.
- iv. CLAD (2017), "Ciudad, Gobierno Local y Gobernanza Democrática para el Desarrollo Sostenible".
- v. Estrada, Magali, " Ningún gobierno regional ha ejecutado ni el 70% de su presupuesto para inversión pública", OjoPúblico, 27 Noviembre, 2022, en <https://ojo-publico.com/edicion-regional/ningun-gobierno-regional-ha-ejecutado-el-70-su-presupuesto> [01 de octubre de 2023].
- vi. Google (s.f.), [Google Maps, delimitación del Departamento de la Libertad], Recuperado el 19 de abril de 2023.
- vii. Hernández, Roberto et al. (2014), Metodología de la Investigación, Sexta Edición, México DF, Editores, SA de CV.
- viii. Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2017), Censos Nacionales 2017, Recuperado de <https://censo2017.inei.gob.pe/resultados-definitivos-de-los-censos-nacionales-2017/>
- ix. Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2020). Microdatos y base de datos (Actualizada al 2023), Recuperado de <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>
- x. Jordana, Jacint (2001), "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", Nueva York, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- xi. Lawrence, Paul y Lorsch, Jay (1967), "Organization and environment: Managing differentiation and integration", (No Title).

- xii. Aramburo, María y Bonet, Fernando (2007), “Mecanismos de Coordinación Estructural, Facilitadores y Creación de Conocimiento” en la Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, 26 (1).
- xiii. Lp (2021)<sup>a</sup>. Constitución Política del Perú, artículo 192 (actualizada 2022). Recuperado de <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>
- xiv. Lp (2021)<sup>b</sup>. Constitución Política del Perú, artículo 193 (actualizada 2022). Recuperado de <https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/>
- xv. Ministerio de Agricultura y Riego [MINAGRI] (2016), Reglamento de la Ley N° 30355 aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI, Diario Oficial el Peruano [D.O.P], 23 de julio de 2016, (Perú).
- xvi. Ministerio de Agricultura y Riego [MINAGRI] (2019), Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019 – 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2019, Diario Oficial El Peruano [D.O.P], 19 de noviembre de 2019, (Perú).
- xvii. Ministerio de Agricultura y Riego [MINAGRI]<sup>a</sup>, (2015). Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, Diario Oficial el Peruano [D.O.P], 04 de noviembre de 2015, (Perú).
- xviii. Ministerio de Agricultura y Riego [MINAGRI]<sup>b</sup> (2015), Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, Diario Oficial el Peruano [D.O.P], 20 de junio de 2015, (Perú).
- xix. Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2023), Consulta amigable (actualizada 2023), Recuperado de <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>
- xx. Ministerio de la Producción [PRODUCE] (2023), Esiprocompite, (Actualizado al 2023) Recuperado de <https://esiprocompite.produce.gob.pe/siprocompite.web/Consultas/Convocatorias/ListarConvocatorias.aspx>
- xxi. Mintzberg, Henry (1988), “La estructuración de las organizaciones”, Barcelona: Ariel.
- xxii. Mintzberg, Henry (1979). “The Structuring of Organizations. A Synthesis of The Research”, New York: Printice-Hall, Inc.

- xxiii. Nadler, David. y Tushman, Michael (1999), "El Diseño de la Organización como Arma Competitiva", México: Ediciones Oxford, México, Primera edición en castellano.
- xxiv. Neirotti, Nerio (2016), "Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos", En Revista Estado y Políticas Públicas N.º 6, pp. 39-58.
- xxv. Peck, Richard (2006), "Los enfoques metodológicos y la administración pública moderna", Cinta de Moebio, (27), 34-42.
- xxvi. Peters, Guy (2007), "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", Revista Reforma y Democracia, N.º 39, Oct., pp. 33-50.
- xxvii. Pierre, Jon (2005), "Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities", Urban Affairs Review, N.º 4, Vol 40, p. 446-462.
- xxviii. Reschenthaler, G. y Thompson, Fred (2001), "Public Administration in a period of change: moving to a learning organization perspective", en International Public Management Network Journal, Vol. 1, N.º 1, pp. 1-59.
- xxix. Rotundo, Gerardo y Arias, Aymara (2008), "Mecanismos de coordinación y tipos básicos de trabajo", Scientia et technica, 2(39).
- xxx. Secretaria de Gestión Pública [SGP] (2014), Organización del estado peruano.
- xxxi. Sistema Integrado de Estadística Agraria [SIEA] (2023), "Dashboard Temáticos Agrícolas", (Actualizada al 2023), Recuperado de [https://siea.midagri.gob.pe/portal/siea\\_bi/index.html](https://siea.midagri.gob.pe/portal/siea_bi/index.html)
- xxxii. Torre, André (2016), "El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios", Revista Geográfica de Valparaíso, N.º 53, p. 07-22.

## 8. Anexos

### Anexo 1. Consentimiento informado Sr. Fernando Bonifaz Alvarado



#### CONSENTIMIENTO INFORMADO ENTREVISTAS MAGISTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

Yo FERNANDO BONIFAZ ALVARADO estoy siendo entrevistado/a en forma voluntaria por el/la estudiante regular del Magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile Sr/Sra. Emil Homero Leon Flores en el marco de la investigación titulada: Análisis DE los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial QUE HAN INFLUIDO en la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) en el departamento de La Libertad.

Al participar entiendo que se me solicitará lo siguiente:

- Participar en una entrevista, presencial o vía remota, en horario y lugar/medio previamente convenido.
- La entrevista será grabada y transcrita para su posterior análisis.
- La transcripción de la entrevista se realizará solo con el fin de analizarla.
- Los resultados de la investigación serán presentados con fines académicos y no se hará referencia ni a personas ni a instituciones.
- Usted podrá retirar su consentimiento de participar en la investigación sin previa justificación. Para ello tendrá que contactarse con el/la investigador/a.

**Nota:** Tanto la identidad y el servicio o ministerio al que pertenece el/la participante, así como la individualización de los/as entrevistados/as respecto a sus propias entrevistas, serán resguardadas con estricta confidencialidad.

**En caso de cualquier duda dirigirse a:**

Comité Académico Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Santa Lucía 240, Santiago, o a través de su Coordinadora, Prof. Karina Arias Y., [karina.arias@gobierno.uchile.cl](mailto:karina.arias@gobierno.uchile.cl)

Yo FERNANDO BONIFAZ ALVARADO comprendo los procedimientos arriba señalados, y comprendo mis derechos al participar en esta investigación. Mis preguntas han sido satisfactoriamente respondidas, y acepto participar en este estudio. Se me ha dado una copia de este formulario.

Firma del/de la participante:

Fecha: 12 SET 2023

Yo Emil Homero Leon Flores he explicado los alcances de ser entrevistado/a para esta investigación, y he respondido a todas sus preguntas. Creo que él/ella comprende la información descrita en este documento y libremente consiente en participar.

Firma del/de la Investigador/a

Fecha: 12 SET 2023

## Anexo 2. Consentimiento informado Sr. Américo Valderrama Peña



### CONSENTIMIENTO INFORMADO ENTREVISTAS MAGISTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA

Yo **Américo Valderrama Peña**, estoy siendo entrevistado/a en forma voluntaria por el/la estudiante regular del Magister en Gobierno y Gerencia Pública de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile Sr/Sra. Emil Homero Leon Flores en el marco de la investigación titulada: Análisis DE los mecanismos de coordinación interinstitucional, sistemas administrativos y sistemas de gobernanza territorial QUE HAN INFLUIDO en la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) en el departamento de La Libertad.

Al participar entiendo que se me solicitará lo siguiente:

- Participar en una entrevista, presencial o vía remota, en horario y lugar/medio previamente convenido.
- La entrevista será grabada y transcrita para su posterior análisis.
- La transcripción de la entrevista se realizará solo con el fin de analizarla.
- Los resultados de la investigación serán presentados con fines académicos y no se hará referencia ni a personas ni a instituciones.
- Usted podrá retirar su consentimiento de participar en la investigación sin previa justificación. Para ello tendrá que contactarse con el/la investigadora/a.

**Nota:** Tanto la identidad y el servicio o ministerio al que pertenece el/la participante, así como la individualización de los/as entrevistados/as respecto a sus propias entrevistas, serán resguardadas con estricta confidencialidad.

En caso de cualquier duda dirigirse a:

Comité Académico Magister en Gobierno y Gerencia Pública, Santa Lucía 240, Santiago, o a través de su Coordinadora, Prof. Karina Arias Y., [karina.arias@gobierno.uchile.cl](mailto:karina.arias@gobierno.uchile.cl)

Yo **Américo Valderrama Peña** comprendo los procedimientos arriba señalados, y comprendo mis derechos al participar en esta investigación. Mis preguntas han sido satisfactoriamente respondidas, y acepto participar en este estudio. Se me ha dado una copia de este formulario.

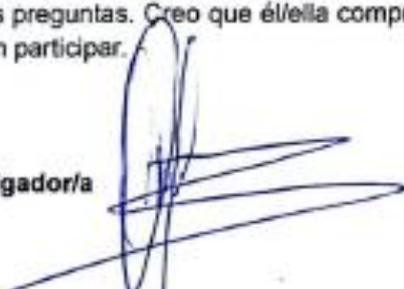
Firma del/de la participante:



Fecha: 09/09/2023

Yo **Emil Homero Leon Flores** he explicado los alcances de ser entrevistado/a para esta investigación, y he respondido a todas sus preguntas. Creo que él/ella comprende la información descrita en este documento y libremente consiente en participar.

Firma del/de la Investigador/a



Fecha: 09/09/2023

**Anexo 3.** Vinculación de los lineamientos del ENAF con el PEDN y la Política Nacional Agraria

<b>Objetivo del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional</b>	<b>Objetivos específicos de la Política Nacional Agraria</b>	<b>Lineamientos del ENAF</b>
ON4 Economía, competitividad con alto nivel de empleo y productividad	OE1 Incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados con énfasis en el pequeño productor agrario	Acceso a factores de producción.
		Acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales.
		Fortalecimiento de la asociatividad.
		Integración de la Agricultura Familiar a los mercados.
		Gestión del conocimiento e innovación.
ON2 Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos ON5 Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada	OE1 Incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados con énfasis en el pequeño productor agrario.	Inclusión social y seguridad alimentaria. Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial.
ON6 Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico	OE2 Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia en forma sostenible	Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático.
ON3 Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de	Transversal	Fortalecimiento institucional

la ciudadanía y desarrollo, garantizando la seguridad nacional		
---	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Anexo 4.** Vinculación de los Objetivos Estratégicos del PEI con el Plan estratégico Sectorial (PESEM), PDRC y el PEDN.

Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2011-2021	Plan de Desarrollo Regional Concertado 2016-2021	Plan Estratégico Sectorial 2016-2021	Plan Estratégico Institucional 2017-2019	Plan Estratégico Institucional 2020-2024
<p>OEN4. Desarrollar una economía diversificada y sofisticada con crecimiento sostenible, en una estructura descentralizada, generadora de empleo digno.</p>	<p>OER4. Desarrollar competitividad regional y diversificación productiva, con empleo adecuado y productivo.</p>	<p>PRODUCE: Incrementar la diversificación y sofisticación de la estructura productiva contribuyendo al crecimiento económico sostenible</p> <p>MIDAGRI: Incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados, con énfasis en el pequeño productor agrario.</p>	<p>OEI 05 Mejorar la competitividad en le Libertad</p> <p>OEI 06 Mejorar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos del PE CHAVIMOCHIC para uso agrícola, poblacional y energético.</p>	<p>OEI.05 Promover la competitividad del agro y la seguridad jurídica de la propiedad de los productores agrarios de La Libertad</p> <p>OEI.09 Promover el acceso a los destinos turísticos y a los mercados de los productos exportables y artesanales de La Libertad</p>

		PRODUCE: Incrementar la productividad de las empresas con criterios de descentralización, inclusión y sostenibilidad ambiental.		
ON3 Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y desarrollo, garantizando la seguridad nacional	OER3. Desarrollar y consolidar la institucionalidad pública.			OEI.14 Fortalecer la gestión institucional
ON4 Economía, competitividad con alto nivel de empleo y productividad	OE5. Desarrollar un ecosistema de innovación que potencie la estructura económica hacia actividades intensivas en	PRODUCE: Incrementar la inversión en innovación	OEI 09 Fortalecer el ecosistema de innovación de las actividades I + D + I en los diferentes actores público y privados.	OEI.07 Fortalecer la productividad e innovación de los agentes económicos en La Libertad

	ciencia, tecnología e innovación.	PRODUCE: Incrementar la diversificación y sofisticación de la estructura productiva contribuyendo al crecimiento económico sostenible		
OEN5. Territorio cohesionado y organizado en ciudades sostenibles con provisión asegurada de infraestructura de calidad.	OET.06 Desarrollar un territorio integrado en lo físico, social e institucional.			OEI.11 Mejorar la infraestructura para el desarrollo social y económico en beneficio de la población de La Libertad
ON6 Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico	OET.08 Conservar y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales y la diversidad biológica.			OEI.12 Promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en La Libertad

Fuente: Elaboración propia.