

**Raúl Hopkins
Jorge Fano**

**LA DIMENSION INSTITUCIONAL
DE LA POLITICA AGRARIA
El caso de la Oficina Sectorial de
Planificación Agraria (OSPA)**

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 35

IEP Instituto de Estudios Peruanos

*Documento de trabajo N° 35
Serie Economía N° 10*

Este trabajo forma parte del proyecto “Políticas de reactivación agropecuaria en un contexto democrático: opciones y posibilidades” auspiciado por la Fundación Ford.

© *IEP ediciones*
Horacio Urteaga 694
Lima 11
Telfs. 32-3070 / 24-4856

Impreso en el Perú
Febrero 1990
1,000 ejemplares

El adolescente se asombra de ser. Y al pasmo sucede la reflexión: inclinado sobre el río de su conciencia se pregunta si ese rostro que aflora lentamente del fondo, deformado por el agua, es el suyo...

A los pueblos en trance de crecimiento les ocurre algo parecido. Su ser se manifiesta como interrogación: ¿qué somos y cómo realizaremos eso que somos?...

Octavio Paz (1986:9)

Frente a este panorama... cotejemos realidad y posibilidad, y veamos donde estamos, sin caer en la desilusión. Porque la distancia es muy grande.

Ningún sistema vivo se puede planificar con métodos muertos. El libro-plan no tiene ida frente a la realidad.

Carlos Matus (1985:22)

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
I. EL TEMA: PREGUNTAS E HIPÓTESIS INICIALES	10
II. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE OSPA Y SU EVOLUCIÓN	
1. Características principales	12
2. Fases de la planificación agraria	15
3. El proyecto PADI y el grupo de análisis de política agraria: ¿una nueva concepción de planificación?	22
4. Balance	26
III. ¿HA CUMPLIDO OSPA SU ROL DE PLANIFICACIÓN AGRARIA?	
1. El cumplimiento de sus objetivos	27
2. La planificación y el desarrollo agrario: no todo lo que brilla es oro	33
IV. Los FACTORES LIMITANTES	
1. Los recursos	36
2. La organización	43
3. El contexto social y político	45
V. BALANCE E IMPLICANCIAS DE POLÍTICA	
1. Visión panorámica	48
2. ¿Por dónde empezar?	50
APÉNDICE	53
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUCCION

ESTE TRABAJO forma parte de una investigación más amplia sobre la política agraria en el Perú. Su propósito es analizar los factores que han incidido en el desempeño de la agricultura, con particular énfasis en las políticas desarrolladas por el Estado. Uno de los temas que componen el estudio, y que dio origen a este documento de trabajo, es el de las características del sector público agrario y las limitaciones que enfrenta en el cumplimiento de su labor.

En esa perspectiva, examinamos aquí el caso de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura (OSPA). Se trata de conocer su dinámica interna, y precisar aquellos factores que han obstaculizado su funcionamiento. Nos interesa esta institución como un caso particular de una problemática mayor, y por el importante rol que se le asignó: como órgano central del sistema de planificación del sector agrario.

La motivación para realizar este trabajo surge de constatar el paradójico contraste que existe en el desarrollo de la investigación agraria en el Perú: se ha estudiado mucho sobre el *contenido* de la política (precios, crédito, extensión, estructura agraria, etc.) pero, curiosamente, muy poco sobre la dinámica de los actores que las diseñan y llevan a la práctica. Salvo contadas excepciones son escasos los estudios que analizan sistemáticamente el quehacer institucional de las entidades responsables del manejo de la política agraria.

¿A qué se debe este olvido? Podría argüirse, como hipótesis de trabajo, que para muchos analistas el Estado es una institución relativamente moldeable, cuya orientación principal depende del *signo político* que se le imprima. El énfasis es puesto, por tanto, en el contenido de las políticas y sólo secundariamente

en las instituciones públicas que las encarnan. En esta visión existe un problema estatal sólo como una cuestión instrumental.¹

Es verdad que esta visión, que tenía mucha difusión hace una década, tendría ahora que ser relativizada: existe una creciente aceptación que la crítica del Estado no exime sino que, por el contrario, debe estimular su estudio. No obstante, aún no hay en el Perú un cambio sustancial en la orientación de los estudios agrarios, que coloque las cuestiones institucionales en el centro del análisis.

Queremos en este sentido ir contra la corriente. Creemos que el éxito de casi cualquier política gubernamental relacionada a la agricultura estará mediado por la competencia de la administración que la lleve a cabo. La dimensión institucional constituye, a nuestro juicio, ahora, uno de los ingredientes fundamentales de la cuestión agraria en el país. Pensamos que es muy difícil abordar satisfactoriamente los otros componentes de la política agraria sin modificar de manera sustancial la estructura y dinámica del sector público.

Es importante, sin embargo, remarcar las limitaciones del trabajo. Este no pretende, en rigor, probar hipótesis. El tema ha sido tan poco estudiado, que intentamos, más bien, precisar áreas problemáticas y discutir proposiciones iniciales, que deberán ser tratadas en profundidad en posteriores investigaciones. De otro lado, los autores somos conscientes que, como economistas, estamos acostumbrados a privilegiar un aspecto de la realidad, no tratando debidamente los otros factores sociales, políticos, psicológicos y culturales de vital importancia. Esperamos en ellos la comprensión -y aporte- de los colegas de otras disciplinas.

La metodología seguida ha consistido en la recopilación de información de OSPA (sobre sus recursos, su organización y dinámica de funcionamiento) que luego ha sido sistematizada y analizada. Ello ha estado acompañado por un largo período de discusión sobre los principales problemas de esta entidad, en la cual uno de los autores ha sido funcionario durante alrededor de trece años. A partir de este levantamiento de datos y de elaboración de varios documentos preliminares constatamos la importancia de profundizar en una formulación más analítica de los problemas administrativos constatados. Ello nos permitió ordenar mejor nuestros hallazgos y dar un hilo conductor al conjunto del documento. En la fase final, a fines de noviembre de 1988, se tuvo

1. De una aproximación que percibe la acción del Estado marcadamente **dependiente** del poder político y de la estructura de clases -como ha sido frecuente en la tradición marxista - es ciertamente difícil deducir un programa de estudios donde aparezca, como centro de atención, su problemática institucional. Véase al respecto Cleaves y Scurrah (1980:258), uno de los pocos trabajos dedicados al análisis del aparato gubernamental en el sector público agrario.

dos reuniones de trabajo con los directivos y principales funcionarios de OSPA, a fin de discutir los resultados del estudio.

La elaboración de este trabajo ha estado acompañada de una preocupación mayor sobre los dilemas que confronta actualmente el Perú. La grave crisis económica y social de nuestro país cuestiona nuestro acercamiento a la realidad: ¿De qué manera la investigación académica puede efectivamente echar luces sobre una situación tan compleja y difícil? ¿Cómo lograr que el análisis social se convierta en una fuerza que, no obstante sus limitaciones, apunte al desarrollo y el afianzamiento de un proyecto nacional y democrático?

Una idea que nos ha animado a poner especial empeño en este estudio es la impresión de que es en el centro mismo de la crisis de la sociedad peruana que está la precariedad de sus instituciones y en particular de aquellas del sector público. Si esto fuera así, entonces comprender su dinámica de funcionamiento podría ser útil para señalar pistas de acción que mejoren la *calidad* de la intervención gubernamental.

De otro lado, en las últimas décadas ha habido en América Latina y en el Perú un claro énfasis en la planificación. Como las fuerzas del mercado tienen limitaciones para afrontar satisfactoriamente el conjunto de problemas económicos y sociales (y en particular aquellos referidos a la pobreza y distribución del ingreso) se pensaba que el desarrollo de sistemas de planificación podría contribuir a tratados adecuadamente. Este estudio cuenta, precisamente, sobre los alcances y límites de una de estas experiencias de planificación.

Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a los funcionarios de OSPA que, de una u otra manera, colaboraron con este estudio. Especialmente, a Jaime Paredes, cuyos comentarios y críticas nos fueron muy valiosos. Asimismo, a los colegas del IEP, Efraín Gonzales, César Herrera, Susana Lastarria, María Elena Esparza, y en particular a Francisco Verdera, que nos hicieron importantes observaciones. El diálogo con Julio Cotler fue siempre fructífero y nos estimuló en la realización de este trabajo. Fuera del Instituto apreciamos el intercambio de opiniones que sobre este tema tuvimos con Julio Paz Cafferata y Daniel Cotlear. La responsabilidad por las opiniones vertidas, sin embargo, corresponde exclusivamente a los autores. .

I. EL TEMA: PREGUNTAS E HIPOTESIS INICIALES

Hay tres preguntas/principales alrededor de las cuales gira este estudio: 1. ¿Hasta qué punto, y de qué manera, ha cumplido OSPA su función de planificación agraria. 2. ¿qué tipo de obstáculos ha enfrentado en el desarrollo de sus actividades? Finalmente, 3. ¿cuáles serían las medidas y/o políticas que deberían diseñarse para dar más efectividad a su labor?

Al comenzar el trabajo, y constatar la situación crítica que atravesaba OSPA, nos planteamos dos hipótesis generales:

(i) OSPA ha visto limitada su función por los *limitados -recursos* con los que cuenta; y

(ii) esta institución no ha podido cumplir su función planificadora principalmente por su inadecuada *organización interna*.

Hipótesis que no son necesariamente contradictorias entre sí, pues ambos factores podrían haber incidido simultáneamente en la: situación de la institución.

A fin de precisar la relevancia de la primera hipótesis es necesario examinar cómo han evolucionado los principales recursos con que cuenta OSPA: la planta de funcionarios (directivos, profesionales, técnicos, y personal de apoyo), infraestructura y los equipos materiales y documentales que se tienen a disposición. Temas sobre los cuales nos ocuparemos, en gran medida, en la sección IV (acápito 1) de este trabajo.

La discusión de la segunda hipótesis nos lleva inevitablemente a la teoría de la organización. Siguiendo la clasificación de Huse y Bowditch (1981) se pueden distinguir tres grandes corrientes: el punto de vista estructural de la dirección, la perspectiva del flujo de trabajo y la perspectiva humana.

El punto de vista estructural de la dirección (perspectiva 1) abarca, a su vez, la escuela de los principios universales de la dirección, la escuela estructuralista y la escuela de la dirección científica. Más allá de las diferencias entre estas escuelas, un aspecto común es el énfasis sobre la forma *como las organizaciones son estructuradas internamente*. Aspectos como la definición de funciones, cadena jerárquica, división del trabajo, autoridad y responsabilidad, unidad de mando y de dirección, importancia de la continuidad de la organización a partir de un conjunto de normas, son temas que reciben particular atención. En gran parte de estas ideas se advierte una perspectiva autoritaria (la del "único modo mejor") y jerárquica, y por ello no es sorprendente que los principios de esta perspectiva se desarrollaran originalmente en "las instituciones militares y en la Iglesia Católica.

En la perspectiva del *flujo de trabajo*, en cambio, se da énfasis a los flujos:

de información, de materiales y de dinero, entre las diferentes instancias de una organización. Gran parte de las ideas de esta perspectiva surgieron de los desarrollos de la investigación operativa a partir de la Segunda Guerra Mundial y están vinculadas al enfoque total o *sistémico* en el tratamiento de los problemas. Una característica de este enfoque es el uso de modelos, facilitado en parte por las técnicas de computación. Esta perspectiva es más "horizontal", pues se centra en los modos mediante los cuales el trabajo fluye a través de una organización. Autores de esta perspectiva indican que el enfoque normal, vertical (perspectiva I) origina problemas al no considerar adecuadamente la importancia del flujo de trabajo.

Los seres humanos, sin embargo, no somos piezas inmutables e insensibles de una compleja maquinaria organizativa. Individual y colectivamente tenemos necesidades, sentimientos, y (quizás sobre todo) sueños, pasiones e intereses. Esta dimensión es puntualizada por la perspectiva III: la *perspectiva humana* de la organización. Cómo su nombre lo indica, su interés se centra en los seres humanos y en los modos como interactuamos. Algunos de los temas a los que se da importancia son el modo en que las necesidades y motivaciones del individuo se satisfacen o no en el puesto de trabajo, la importancia de la percepción y de las comunicaciones, el contrato psicológico entre el individuo y la organización, la influencia y el liderazgo, y la dinámica de la formación de grupos humanos.

La falta de recursos y las dificultades organizativas (cualquiera que sea la perspectiva adoptada) no constituyen, sin embargo, las únicas fuentes explicativas del problema estudiado. Así, por ejemplo, podría lanzarse como hipótesis complementaria, que no ha existido una clara voluntad por planificar el desarrollo agrario del país, y que *ello ha determinado*, una insuficiente asignación de recursos a la planificación y su inadecuada organización. A ello podría agregarse la vigencia de una cultura política tradicional que no ha sabido crear estructuras institucionales acordes con nuestra realidad agraria.

Podría ser insuficiente, por tanto, inyectar más recursos y hacer una cabal reforma administrativa si, al mismo tiempo, no se afectan estas dificultades más profundas. Aunque estos aspectos son sumamente complejos, y nos alejan en parte de nuestro campo de estudio, deberán ser tratados, por lo menos a nivel de esbozo o esquema de investigación. A ello se dedican nuestras reflexiones en el acápite 3 de la sección IV y en las conclusiones.

Un punto final que amerita ser discutido es *la noción de planificación*. Noción esquivada que ha impregnado una parte sustancial de las preocupaciones de los gobiernos latinoamericanos en las últimas décadas y que constituye, por lo menos formalmente, la razón de ser de OSPA. La deficiencia en los recursos y las

deficiencias de la organización podrían deberse al rol contradictorio y limitado de la planificación en nuestro país. A fin de cuentas: ¿Qué es planificar?

Su significado usual es "organizar un conjunto de actividades o cosas conforme a un plan determinado". Pero aquí surge una contradicción: por la propia naturaleza de nuestro sistema económico (que supone la libertad de empresa) no es posible pensar, cabalmente, en una planificación del conjunto del sistema económico, sino básicamente del sector público. La Constitución Política del Perú, establece (art. 111) que "El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad del Sector Público y orientan en forma concertada la actividad de los demás sectores. La *planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio*" (el subrayado es nuestro). Pero... ¿y si la concertación no se logra?

Además del problema de "planificar" en una economía mixta, está la relación entre las diferentes entidades del sector público. En nuestro país hay una fuerte tradición sectorialista, teniendo los ministerios un peso político fundamental, frente a los cuales la noción de una planificación central (y a menudo alejada de los ministerios) es difícil de llevar a la práctica. La defensa de espacios propios, la existencia de fuertes celos interministeriales (y con las empresas públicas) y dentro de las diferentes dependencias, constituyen datos evidentes de la realidad que deben ser tomados en cuenta.

Las preguntas y temas esbozados en esta sección ordenan el conjunto del trabajo. Así, mientras en las dos siguientes secciones se examina el desempeño de OSPA (primero desde una perspectiva histórica y luego analizando el cumplimiento de sus objetivos), la sección IV se centra directamente en los factores limitantes: los recursos con que ha contado esta institución, los aspectos organizativos, y el contexto social que enmarca la acción del sector público. En la sección V se resumen los resultados y sus consecuencias para el diseño de políticas.

II. CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE OSPA Y SU EVOLUCION

1. Características principales

OSPA es, formalmente, el órgano central del Sistema de Planificación del Sector Agrario. Depende administrativamente del Ministerio de Agricultura y técnicamente del Instituto Nacional de Planificación (INP), que es el ente rector del sistema.

2. El Sistema de Planificación del Sector Agrario está conformado por: OSPA, las oficinas de programación y presupuesto (del Ministerio de Agricultura, institutos, organismos públicos descentralizados y empresas públicas) y las oficinas de planificación a nivel regional.

El objetivo de OSPA es contribuir a definir, ejecutar y evaluar las políticas, planes y programas para el desarrollo del sector agrario: Para ello debe ejercer las siguientes funciones: a. formular bajo la dirección del Ministro la política del sector; b. normar las acciones de las dependencias integrantes del Sistema de Planificación; c. conducir la formulación de los planes de desarrollo; d. conducir la formulación del Presupuesto en coordinación con la Oficina General de Administración; e. formular los programas de inversión del sector público; f. opinar sobre las inversiones de capital extranjero en la agricultura y coordinar la cooperación técnica internacional y la participación del sector en los procesos de integración. En el período 1970-1975 existieron, además de las funciones indicadas, otras referidas a la realización de estudios socio-económicos, así como a la racionalización administrativa.

Para el cumplimiento de estas funciones OSPA organiza su trabajo en cinco *líneas de acción*: a. Política Agraria, b. Planes y Programas, c. Presupuesto Sectorial, d. Inversión y, e. Cooperación Técnica Internacional e Integración.

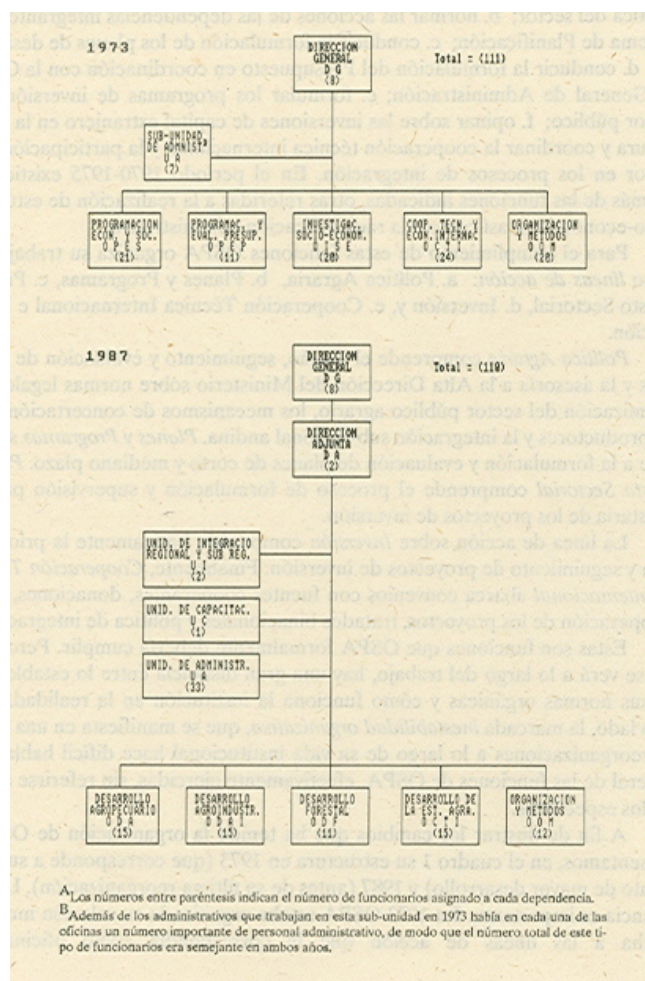
Política Agraria comprende el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y la asesoría a la Alta Dirección del Ministerio sobre normas legales, la organización del sector público agrario, los mecanismos de concertación con los productores y la integración sub-regional andina. *Planes y Programas* se refiere a la formulación y evaluación de planes de corto y mediano plazo. *Presupuesto Sectorial* comprende el proceso de formulación y supervisión presupuestaria de los proyectos de inversión.

La línea de acción sobre *Inversión* comprende básicamente la priorización y seguimiento de proyectos de inversión. Finalmente, *Cooperación Técnica Internacional* abarca convenios con fuentes cooperantes, donaciones, plan de operación de los proyectos, tratados binacionales y política de integración.

Estas son funciones que OSPA formalmente debería cumplir. Pero, como se verá a lo largo del trabajo, hay una gran distancia entre lo establecido en sus normas orgánicas y cómo funciona la institución en la realidad. Por otro lado, la marcada *inestabilidad organizativa*, que se manifiesta en una serie de reorganizaciones a lo largo de su vida institucional hace difícil hablar en general de las funciones de OSPA, efectivamente ejercidas, sin referirse a períodos específicos.

A fin de ilustrar los cambios que ha tenido la organización de OSPA, presentamos, en el cuadro 1 su estructura en 1973 (que corresponde a su momento de mayor desarrollo) y 1987 (antes de su última reorganización). La diferencia es importante. En 1973 OSPA estaba organizada en relación muy estrecha a las líneas de acción que le correspondía como oficina de

Cuadro 1
Organigrama de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria
en 1973 y 1987A



A Los números entre paréntesis indican el número de funcionarios asignado a cada dependencia.

B Además de los administrativos que trabajan en esta sub-unidad en 1973 había en cada una de las oficinas un número importante de personal administrativo, de modo que el número total de este tipo de funcionarios era semejante en ambos años.

planificación: formulación y evaluación de los planes de desarrollo y del presupuesto; coordinación de la cooperación técnica internacional; racionalización administrativa; y realización de investigaciones socioeconómicas. En 1987, en cambio, OSPA se organiza de acuerdo a las funciones de los Institutos y de las Direcciones Generales del Ministerio.

Para cumplir su labor OSPA coordina con las Oficinas de programación y Presupuesto de las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura, y con las de los Institutos (aunque en este segundo caso el vínculo ha sido menor). Estas Oficinas de Programación tienen como función principal participar en la formulación y evaluación del Plan Sectorial; mantienen relaciones funcionales con OSPA pero dependen de sus respectivas Direcciones Generales o Institutos. Además, cada una de las cinco oficinas de OSPA tienen asignado coordinar con las instituciones más afines a su labor, a lo cual deben añadirse las coordinaciones con las Oficinas de Programación y Presupuesto de las Regiones Agrarias.

En conjunto, dada la distribución geográfica de la actividad agropecuaria y la complejidad de la organización gubernamental, la coordinación interinstitucional ha constituido uno de los obstáculos para el desarrollo de la planificación sectorial. Es tal la infinidad de organismos vinculados de una u otra manera a la actividad agropecuaria que resulta difícil establecer un mecanismo ágil y sencillo en el flujo de información y de decisiones.

Resulta paradójico, en este sentido, el escaso tratamiento que se ha dado a estos aspectos en los planes de desarrollo. Pareciera asumirse, erróneamente, que los organismos gubernamentales son bastante moldeables y que la información fluye de manera expeditiva y sin mayores fricciones. Que las metas propuestas en el Plan se comprenderán de modo más o menos rápido y habrá interés en articular esfuerzos para llevarlas a la práctica. No obstante, como estos supuestos no concuerdan con la realidad, se produce un divorcio entre los objetivos planteados por las instituciones públicas y los instrumentos que éstas disponen para su cumplimiento.

2. Fases de la planificación agraria

a. Orígenes y antecedentes

La planificación se inicia en el Perú en los primeros años de la década de 1960, como resultado de la confluencia de acontecimientos ocurridos en el país y en el escenario internacional. En relación a éste último fueron importantes la creciente atención otorgada a los problemas de pobreza que requerían de una intervención más activa del Estado. En ello influyó la irrupción

política de sectores medios y populares en varios países de América Latina y la revolución cubana que, desde distintas perspectivas, constituían un cuestionamiento al sistema económico y político imperante.

Un hito importante fue la Alianza para el Progreso acordada entre los representantes de los gobiernos "para satisfacer las necesidades básicas de los pueblos americanos en lo referente a casas, trabajo, tierra, salud y escuelas". En agosto de 1962 se realizó la reunión de Punta del Este que fijó la orientación de dicho programa.

En el contexto nacional habían habido antes de 1960 algunas experiencias en el campo de la planificación, aunque sin un carácter global ni sistemático. En 1958 se creó una comisión para estudiar los planes de inversión pública, y la realización de un estudio para el desarrollo manufacturero que culminó con la Ley de Promoción Industrial de 1959. En general en esta década se advierte cierta modernización del aparato público. Había, además, un creciente interés por un nivel de intervención estatal que orientara la actividad económica, evitando la excesiva polarización social y política.

Como consecuencia de los recuerdos de Punta del Este, el Gobierno Peruano creó la Oficina Central de Estudios y Programas (OCEP). La creación de esta oficina constituyó el primer paso para instituir la planificación en el país, formulando el primer plan a largo plazo, que cubría el período 1962-1971.

En octubre de 1962 se creó el *Sistema Nacional de Planificación* (Decreto Ley 14220), que reemplazó a la OCEP, aprobándose en octubre de 1963 su respectivo reglamento, en el que se especifican las atribuciones de cada entidad conformante del Sistema y las responsabilidades de las dependencias del INP. El 5 de noviembre de 1963 se constituyeron las Oficinas Sectoriales de Planificación.

b. *Los inicios*

Este período cubre desde fines de 1963, con la creación de OSPA hasta octubre de 1968, en que el régimen militar asume el control del país. Esta fase se caracteriza por la gradual ejecución del proceso de planificación, aunque bajo una concepción de crecimiento económico basada principalmente en las fuerzas del mercado. Los planes, programas y proyectos son formulados a nivel central, sin la participación de las Zonas Agrarias y empresas productivas del sector, y sin guardar relación con la asignación de los recursos presupuestales; dando lugar a documentos poco operativos.

En junio de 1965 se acordó formular el *Plan de Desarrollo Económico y Social para 1967-1970*, que consta de cuatro volúmenes, y representa el primer plan de desarrollo a mediano plazo del país. En julio de 1966 se creó la Oficina

Regional de Desarrollo del Sur del Perú que formaría parte del Sistema Nacional de Planificación y cuyo objetivo principal en su primera etapa era acelerar el desarrollo industrial del sur del país. En 1968, por primera vez, se establecieron las *prioridades sectoriales* para la Inversión Pública.

En conjunto, este período representa los tanteos iniciales en el quehacer de la planificación. Sin embargo, no se llegó realmente a planificar el agro, ni a institucionalizar el sistema de planificación sectorial debido a que funcionaba únicamente el órgano central (OSPA), sin integrar los ámbitos espaciales ni los intereses de los productores agrarios. Además, no había una estrategia clara orientada a identificar las restricciones que impedían el desarrollo del sector. Las inversiones estaban compuestas por grandes proyectos de irrigación concebidos e impulsados en años anteriores, bajo un criterio principalmente costeo y agroexportador.

Por tanto, puede señalarse que en este período la planificación fue una cuestión principalmente nominal sin afectar de manera sustantiva la orientación y manejo de la política agraria.

c *La "edad de oro"*

Esta fase cubre el período 1969-1977 y se caracteriza por el afianzamiento del sistema de planificación, que es considerado como un instrumento básico para la transformación del país. Se crean y desarrollan los órganos a nivel regional, se hace efectivo el control del manejo presupuestal para supervisar el uso, de los recursos y se participa de manera importante en el diseño y seguimiento de la política agraria. En este período se incorporan al sistema doce oficinas zonales de planificación agraria y seis oficinas de programación correspondientes a las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura.

No obstante los logros alcanzados, hubieron altibajos en el desarrollo de la planificación. Así, los años 1971-1972 representaron un período crítico para la consolidación de la planificación agraria. El Instituto Nacional de Planificación no apoyaba de manera suficiente a los organismos del sistema y no había una integración real entre el plan y el presupuesto. De otro lado, OSPA no pudo retener a los técnicos que había capacitado, quienes frente a mejores perspectivas de remuneración se trasladaron a otros sectores y especialmente al INP.

En 1973 se realizó una evaluación sobre el sistema de planificación sectorial a fin de superar sus restricciones; esfuerzo que estuvo vinculado al seminario nacional de planificación que organizó el INP. El trabajo fue bastante amplio y en él participaron las instancias nacionales, regionales y zonales del sistema de planificación. Como producto se elaboró el documento "El Sistema de Planificación del Sector Agrario. Un enfoque crítico", publicado por

OSPA en diciembre de 1973. Los resultados de este trabajo indican las limitaciones y dificultades que enfrentaba el proceso de planificación no obstante el contexto relativamente favorable en que éste se desenvolvía.³

En esta fase se formuló el Plan Agropecuario 1971-1975, que formó parte del Plan Nacional de Mediano Plazo. Los programas del Plan eran de tres tipos: de producción (referidos a cultivos y especies pecuarias), los programas de acción (orientados a la prestación de servicios para apoyar a los programas de producción), y los programas de inversión, con los proyectos a ejecutarse. El Plan Agropecuario 1971-1975, estaba complementado, a su vez, por Planes bienales de Corto Plazo.

Como resultado en parte de la evaluación y del Seminario Nacional de Planificación, a partir de 1973 se fortalece la participación de los órganos centrales como responsables del proceso de planificación sectorial, dando prioridad al análisis coyuntural e intensificando las funciones de control en el gasto presupuestal. Asimismo se elaboraron una serie de metodologías orientadas al análisis de políticas. Por ejemplo: proyección de la demanda de los principales productos agropecuarios; análisis de políticas alternativas; recursos naturales actuales y potenciales del agro. Estos trabajos fueron posibles gracias a un convenio con AID, así como también al hecho que entre 1971 y 1973 se elaboraron dos fuentes valiosas de información: el Censo Nacional Agropecuario y la Encuesta Nacional del Consumo de Alimentos (ENCA).

Fueron años de mucho dinamismo en los que se contrató un número importante de profesionales, quienes casi en su totalidad fueron asignados a la Oficina de Investigaciones Socioeconómicas (OISE), a la que luego se denominó Oficina de Análisis de Política Agraria (OAPA). Si bien ello contribuyó a un mayor nivel de "profesionalización" de los trabajos, sin embargo, fue también un factor de rivalidad con el personal de las otras oficinas debido a los sueldos más altos que se pagaba al personal nuevo.

En 1975 se creó el Ministerio de Alimentación, lo cual determinó una división de funciones: el Ministerio de Agricultura trataría los aspectos referidos a la reforma agraria, empresas campesinas y de propiedad social; mientras que el Ministerio de Alimentación se dedicaría a la producción destinada

3. Entre las conclusiones de la evaluación destacan: que no había esfuerzos suficientes del INP y OSPA a fin de desarrollar metodologías para la formulación, ejecución y control de los planes, programas y proyectos; asimismo, la carencia de metodologías para medir los efectos de la intervención gubernamental y en particular de la reforma agraria; las limitaciones de la información estadística; la falta de criterios de prioridad en los proyectos de inversión; problemas de coordinación entre las diferentes instancias del sistema sectorial de planificación y la limitada divulgación de los planes.

al consumo directo y a la agroindustria, a las políticas de precios y subsidios y al proceso de integración regional. La Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Alimentación (OSPAL) asumió por tanto una serie de funciones que venía ejerciendo OSPA. Además OSPAL se formó en base a un número significativo de funcionarios de OSPA, muchos de ellos con un alto nivel profesional, quienes efectuaron su traslado considerando las mejores remuneraciones que se les ofrecía. Esta experiencia duró hasta 1977 en que ambos ministerios se integraron.

En conjunto esta fase representa la experiencia más avanzada de planificación agropecuaria, con logros en la elaboración de planes y programas para el desarrollo agropecuario, supervisión del gasto, y establecimiento de una planificación regional. No puede dejar de mencionarse, además, las condiciones favorables de trabajo que vivieron los funcionarios del sector público agrario y de OSPA en particular. La mayor parte de los entrevistados recuerdan este período como el mejor momento que tuvo la institución.

No obstante, y como discutiremos en mayor detalle en la siguiente sección, no todo fue satisfactorio en esta etapa. Además de los problemas ya señalados de inestabilidad institucional y de la dificultad intrínseca para planificar una actividad tan dispersa en el territorio nacional, debe destacarse la falta de una vinculación estrecha entre el accionar de la planificación sectorial y los centros de decisión, debido a la interposición del COAMA (Comité de Asesoramiento de la Presidencia), organismos formados por el régimen militar. Muy relacionado a ello está el mismo carácter castrense del gobierno, vertical y poco tolerante a un manejo crítico y flexible del proceso de planificación.

d. Crisis

Este período cubre de 1978 a 1980 y coincide con el inicio de la crisis de la economía peruana. Aunque no hubo una negación abierta de la actividad planificadora del Estado, la política económica se orientó crecientemente hacia un modelo liberal. El sistema de planificación sectorial fue progresivamente desarticulado, en tanto sus diferentes organismos se fueron aislando y efectuando menores coordinaciones entre sí. Este fue el caso de las relaciones entre los órganos centrales y los regionales, así como entre las Direcciones Generales del Ministerio y OSPA. Esta situación afectó también los vínculos entre la planificación del sector agrario y el INP, que comenzó a desempeñar sus funciones prescindiendo cada vez más de OSPA. Cabe destacar, sin embargo, que en este período se elaboraron algunos documentos importantes como el Diagnóstico del Sector Agrario, a partir de los estudios iniciados en 1975.

La tendencia central fue el paulatino decaimiento de las acciones vinculadas a la planificación. No se formularon planes a mediano plazo y los planes operativos anuales fueron adoptando un carácter meramente formal. A fines de 1980 se produjeron cambios fundamentales en OSPA, con la desaparición del área de estudios socio económicos, la reorganización de la institución, y su marginación efectiva (respecto al sistema sectorial y nacional de planificación), en el marco del impulso a una política económica liberal.

e. Desmantelamiento

En esta fase, que va de 1980 a 1985, la concepción dominante es, explícitamente, "antiplanificadora". Esto es, se plantea que una de las causas principales de la crisis agraria reside en la excesiva intervención del gobierno, lo cual es señalado en el DL 002 de Promoción Agropecuaria.

En el caso de OSPA es interesante observar las diferencias entre el Decreto Ley 22232, con vigencia de julio de 1978 a diciembre de 1980, y el Decreto Legislativo N° 21, que lo sustituye. Mientras el primero le asigna múltiples funciones, el segundo le otorga funciones mucho más restringidas. OSPA fue reorganizada con el criterio práctico de adecuarla al quehacer de las entidades ejecutoras y normativas (Institutos y Direcciones Generales); lo cual significó en los hechos limitar esta institución a una labor burocrática antes que planificadora. Los organismos ejecutores -los Institutos- adquirieron mayor relevancia mientras se minimizó el rol de las entidades del sistema de planificación.

OSPA se componía ahora, como se vio en el cuadro 1 (al inicio de esta sección), de las oficinas siguientes: Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Agroindustrial, Desarrollo Forestal y Fauna, Ampliación de la Frontera Agrícola y Desarrollo de la Estructura Agraria. Cada una de estas oficinas estaba vinculada directamente a un Instituto y a una Dirección General, resultando en la práctica, como nos comentaba un funcionario, que "OSPA se puso básicamente al servicio de los Institutos como su oficina de apoyo". La duplicación de funciones era; además, frecuente. La coordinación con los Institutos fue dificultada por cuanto estos organismos establecían sus contactos directamente con el INP y el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), relegando a un segundo plano el envío de la documentación a OSPA.

Además, se disolvió la unidad encargada de las investigaciones socioeconómicas y del análisis de la política agraria (OAPA), argumentando que existía un exceso de estudios. De otra parte, OSPA funcionaba internamente bajo el criterio de la "coordinación horizontal", es decir, asignando a una oficina la coordinación de cierta línea de acción que era trabajada por todas las oficinas.

Por ejemplo, la línea de Planes y Programas era realizada por todas las oficinas pero bajo la coordinación de la ODA (Oficina de Desarrollo Agropecuario). Similar situación ocurría con el resto de "coordinaciones horizontales". En la práctica, sin embargo, la oficina coordinadora asumía casi toda la responsabilidad, en la medida que el resto de oficinas se desentendía de su labor y se dedicaba únicamente a entregar la documentación recibida a la oficina coordinadora.

Por otro lado, sin embargo, merece resaltarse la creación de proyectos especiales con un gran apoyo financiero, y de equipos asesores, como es el caso del proyecto PADI (Planificación Agraria y Desarrollo Institucional) y del GAPA (Grupo de Análisis de Política Agraria, que forma parte del PADI), cuestión sobre la cual volveremos al final de esta sección.

En síntesis, en esta etapa se minimizan las funciones de OSPA y se desarticula el sistema sectorial de planificación, acentuándose la desvinculación entre OSPA y el INP así como entre esta Oficina Sectorial y los entes regionales. Todo ello determina la restringida labor de esta entidad, que -salvo excepciones muy contadas - no elabora planes de desarrollo, no asesora a la Alta Dirección, ni orienta a los organismos conformantes del sistema.

f. *La planificación agraria en el gobierno del APRA*

A diferencia de gobiernos anteriores que, en uno u otro sentido, tenían una postura clara frente a la planificación, la orientación de las medidas del APRA ha sido contradictoria. Han habido medidas favorables a OSPA (por ejemplo el rol más activo del INP, la reorganización del Ministerio de Agricultura, la mejora inicial de los sueldos), pero otras han jugado un rol limitante, como el énfasis en acciones de corto plazo, la insuficiente coordinación entre OSPA y el PADI, el voluntarismo, en general, y la politización exagerada de la gestión gubernamental.

Debe destacarse la reestructuración del sector público agrario a fines de 1987, según la cual se establecen tres Vice Ministros, uno de los cuales (el de Economía Agraria y Cooperación) tiene a su cargo la Oficina Sectorial de Planificación Agraria, la Oficina Sectorial de Estadística y la Oficina General de Agroeconomía. En este nuevo ordenamiento se asigna a OSPA las funciones de asesoramiento en política agraria y de conducción del sistema sectorial de planificación, mientras que la Oficina General de Agroeconomía se ocuparía de las investigaciones. Sin embargo, este proceso de reestructuración ha avanzado muy lentamente, no habiendo logrado un cambio significativo en la marcha de la institución.

De otra parte, una medida que podría fortalecer el sistema de planificación lo constituye la obligatoriedad de elaborar Programas Presupuestarios

como instrumento de los planes de desarrollo, proceso en el que participan el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto. Nacional Planificación. Esta técnica del Presupuesto por Programas es considerada como la más adecuada para vincular los planes de desarrollo con los recursos presupuestales y fue aplicada en los primeros años de la década de 1970. Otro aspecto importante es el proceso de descentralización, que podría contribuir al ejercicio de la planificación local y regional.

Entre los trabajos puntuales que se han impulsado en esta etapa y que ameritan destacarse se tiene los referidos al seguimiento y evaluación de los programas y proyectos del sector agrario; así como de las principales medidas de política. Estos trabajos corresponden a una de las actividades del PADI denominada Apoyo a la Capacidad de Monitoreo y Evaluación de OSPA. Estos esfuerzos, sin embargo, han sido *contrarrestados* por el agudo proceso recesivo e hiperinflacionario, a partir del segundo semestre de 1988, el cual ha ocasionado una drástica caída en los recursos del sector público y en los ingresos reales de los funcionarios.

3. **El Proyecto PADI y el Grupo de Análisis de Política Agraria:
¿una nueva concepción de planificación?**

A mediados de 1983, con el auspicio de la AID (Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos) se creó el Proyecto Planificación Agraria y Desarrollo Institucional (PADI). Si bien este proyecto se originó durante la gestión del gobierno de Belaúnde y, por tanto, podría haber sido incluido en esa fase de la evolución de OSPA, es tal su importancia -que se mantiene e incrementa con el gobierno aprista- que es conveniente dedicarle un acápite especial. Hasta cierto punto podría señalarse que su creación constituye la puesta a prueba de un nuevo enfoque para abordar los problemas relacionados a la planificación agraria.

El propósito del Proyecto es aumentar la capacidad del gobierno del Perú en la formulación de políticas, así como en su ejecución. Para ello se propone: a. satisfacer y mejorar la información relacionada a la agricultura; b. mejorar la capacidad gubernamental para evaluar las ventajas y desventajas de diversas alternativas de política; c. fortalecer la capacidad de las instituciones públicas del sector agrario; d. ampliar sus recursos humanos, técnicos y administrativos; y e. crear mecanismos para facilitar la participación del sector privado en el proceso de formulación de políticas.

El proyecto tendría una duración de cinco años y sería financiado por el gobierno peruano y la AID. El costo total previsto originalmente era de

alrededor de 22 millones de dólares norteamericanos, de los cuales 7.7 millones eran cubiertos por el Perú y 14.6 millones por AID. Del total aportado por la agencia norteamericana cerca del 70% correspondían a préstamos y el 30% restante a donaciones.

Si bien en su versión inicial el organismo del gobierno peruano responsable de la coordinación de las actividades del proyecto era la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (esta entidad contrataría al coordinador del proyecto y aprobaría los planes y presupuestos anuales de cada actividad), finalmente se decidió que el PADI operara con autonomía de OSPA, dependiendo directamente del Ministro de Agricultura. El proyecto tiene cuatro componentes interrelacionados.

1. *Apoyo al análisis de la política agraria*, compuesto a su vez por tres actividades: creación del Grupo de Análisis de Política Agrícola (GAPA) en el Ministerio de Agricultura (que es la actividad más importante de este componente), y un apoyo específico a la División de Estudios Económicos del Ministerio de Economía y a la capacidad de monitores y evaluación de OSPA.

2. *Apoyo, informático*, que consiste en el desarrollo de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales, el apoyo a la Oficina Sectorial de Estadística del Ministerio de Agricultura en el montaje de un sistema continuo de estadísticas de área y de producción, y el establecimiento de un sistema de información operativa para mejorar los pronósticos sobre el impacto agroclimático.

3. *Apoyo gerencial* al Ministerio de Agricultura. Compuesto por tres actividades: mejoramiento de la administración del Ministerio de Agricultura; apoyo salarial para el sector público agrario; y fortalecimiento de la efectividad administrativa del Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agraria.

4. *Desarrollo de recursos humanos*, que consiste, por un lado, en la creación de mecanismos de capacitación para el personal del Ministerio y, por otro, un programa de apoyo a la Universidad Nacional Agraria.

Aunque no es posible evaluar aquí el proyecto PADI (por su magnitud, que amerita un trabajo en sí mismo, y porque no ha concluido aún), es importante avanzar algunos comentarios iniciales. Nos referiremos primero a sus cuatro componentes, para luego hacer un comentario global.

En relación al primer componente *-Apoyo al análisis de la política agraria* - la creación del Grupo de Análisis de Política Agraria (GAPA) constituyó un elemento importante en el objetivo de asesorar al Ministro de Agricultura en asuntos de política agraria. Gracias a esta actividad el gobierno ha contado con un equipo de alta calificación, solvencia profesional y bien remunerado. Debe mencionarse, asimismo, la participación del GAPA en el diseño (y luego difusión) de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales. Esta entidad, además, propició

reuniones importantes, ante representantes de diversas dependencias, en las que expuso avances e implicancias de sus principales trabajos.

Por otro lado, sin embargo, sus logros fueron menores en cuanto a prestar asistencia a las direcciones generales y otras entidades del Ministerio y particularmente a OSPA, con quien mantuvo un vínculo relativamente débil.⁴ Igualmente, han habido dificultades para establecer mecanismos apropiados para lograr la participación del sector privado en la formulación de políticas.

Un comentario más sustancial es, que una buena asesoría no determina necesariamente buenas medidas de gobierno. Esto último requiere del partido gobernante y de sus líderes una actitud de apertura y entendimiento frente a las nuevas ideas, además de la disposición política y de la disponibilidad de recursos. En general, estos factores han sido muy escasos en los equipos gubernamentales.

En lo que respecta al segundo componente *-Apoyo informático-* éste ha constituido uno de los logros del Proyecto. El GAPA, junto con el INE, OSE (Oficina Sectorial de Estadística), OSPA, principalmente, participaron en el diseño de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales. Sus resultados han sido utilizados por el GAPA, otras dependencias del sector público y en particular por OSPA. Además, se ha fortalecido la sistematización y difusión de información coyuntural del sector agrario por parte de la Oficina Sectorial de Estadística. En conjunto, pareciera ser, sin embargo, que esta valiosa información no está siendo suficientemente utilizada por las entidades del sector público y privado vinculadas al sector agrario.

Con relación al tercer componente *-Apoyo Administrativo-* las actividades ejecutadas no han logrado superar las principales limitantes de tipo administrativo (organización deficiente, prácticas tradicionales, bajos niveles de remuneración), en parte debido a la complejidad del problema, que examinaremos más adelante.

En la mejora de las remuneraciones, por ejemplo, se procedió de manera diferenciada: sólo algunos funcionarios del sector público agrario lograron sueldos sustantivamente más altos en comparación con el resto, de funcionarios. Ello permitió retener personal de alta calificación en las instituciones públicas del sector, pero -simultáneamente- generó tensiones internas.

El cuarto componente *-Apoyo al desarrollo de los recursos humanos-* ha posibilitado la capacitación del personal, de modo que un número importante de funcionarios ha realizado estudios de post-grado en universidades

4. Una queja de algunos funcionarios de OSPA ha sido que esta oficina se convirtió en la práctica en procesadora de información que se remitía al GAPA, limitando significativamente su función asesora.

del país y, en algunos casos, del extranjero. Sería importante, a este respecto, evaluar los criterios de selección utilizados, y la repercusión de estos programas en la calidad del trabajo. Por ejemplo, ¿cuántos becarios regresaron al Ministerio y cuántos continúan trabajando allí?

Examinando en conjunto la experiencia del proyecto PADI es importante recordar que su origen se debe a las limitaciones del Ministerio de Agricultura para cumplir su rol. Procede entonces la pregunta, ¿hasta qué punto, como resultado del proyecto, ha aumentado la capacidad del gobierno en la formulación y ejecución de políticas?

La mayor parte de actividades previstas tocan, efectivamente, problemas importantes del sector e intentan contribuir a su solución. Hay, sin embargo, varias cuestiones críticas que se presentan en su ejecución:

1. Es evidente que el PADI ha generado nuevos recursos y capacidades. Su creación ha posibilitado elevar la calidad de la información disponible y en general los elementos de juicio para la toma de decisiones de política. Gracias en gran medida a este proyecto, el Ministerio de agricultura ha contado con un buen equipo técnico de asesoramiento, mucho mejor del que disponen los otros ministerios.

La duda, no obstante, es hasta qué punto se ha aprovechado estos recursos. A primera vista, ello se ha visto limitado por el escaso desarrollo de las instituciones nacionales (el gobierno en particular) y su dinámica interna casi exclusivamente centrada en problemas inmediatos. Los nuevos servicios ofrecidos, en ese sentido, han estado a menudo por delante de las demandas de la Dirección del Ministerio. Así, por ejemplo, mientras en el PADI se podía estar pensando en medidas que racionalizaran los recursos agropecuarios o en las implicancias de los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales, el ministro se encontraba usualmente sobrepasado por problemas coyunturales - desde el desabastecimiento de determinado producto o su próxima presentación pública. Esta presión excesiva por lo inmediato y coyuntural ha determinado una *subutilización* de los recursos y servicios elaborados por el PADI y el GAPA.

2. El Proyecto se formó sin reestructurar, simultáneamente, el sector público agrario. La creación del PADI no estuvo acompañada de medidas suficientes que posibilitaran una mejor articulación de este proyecto con las diferentes dependencias del Ministerio. Se introdujo así un moderno equipo técnico y administrativo sin modificar la estructura vigente, que hubiera sido lo deseable. Dada la amplitud del proyecto y que éste funcionó de manera relativamente autónoma en relación a los otros organismos del Ministerio de Agricultura, se produjo una estructura paralela que creó fricciones en el aparato gubernamental, sobre todo en lo referido a las *disparidades de sueldos*.

3. El carácter *transitorio* del PADI. Aparte del personal capacitado y la mejora en la base informática, ¿qué ocurrirá - por ejemplo - cuando el proyecto termine con el asesoramiento especializado que recibía el Ministro de Agricultura por parte del GAPA? ¿Podrá OSPA sustituir esta carencia? De hecho ello plantea un problema difícil que involucra cuestiones administrativas, calificaciones profesionales y aspectos de remuneraciones. En general no ha habido suficiente previsión sobre este proceso de transferencia. Ha faltado una sólida proyección de mediano y largo alcance. El proyecto mismo, cuyo título hace mención a la planificación, no se ha desenvuelto en este ámbito sino en una dimensión básicamente de asesoramiento de corto plazo.

4. Balance

Mirando retrospectivamente el conjunto de experiencias sobre planificación, agraria desarrolladas en el Perú a lo largo de estos 25 años hay algunos aspectos sobre los cuales quisiéramos llamar la atención.

El primero es la profunda variedad de situaciones y modelos que se han ido aplicando. La *inestabilidad* es uno de los rasgos más marcados en el funcionamiento del sector público agrario peruano. Casi cada líder político o funcionario destacado se siente designado a cambiar y remover radicalmente las cosas, aunque, posteriormente, el tiempo le impida culminar su obra.

La consecuencia más clara de esta inestabilidad ha sido la dificultad para que las instituciones gubernamentales sistematicen y acumulen su rica experiencia adquirida a lo largo de los años. Ante esta constatación no se puede dejar de tener la tentación de pronunciarse contra la exacerbada vocación por el cambio y -a contracorriente - levantar el valor de la *continuidad* y de la modestia en el ejercicio de la función pública.

Por otro lado, se advierte la carencia de espacios, dentro del sistema de planificación, donde se evalúe la *calidad* de la intervención gubernamental y en particular de la propia acción de planificación. Tema que está vinculado a uno más amplio que es el de la relación entre el Estado y la sociedad civil en nuestro sistema democrático.

No existiendo estos espacios de evaluación es posible que determinados procedimientos y metodologías se perennicen o varíen en determinada dirección sin una clara evaluación de sus resultados. En el caso de OSPA las variaciones producidas han estado vinculadas a los cambios en las políticas gubernamentales globales, sin mayor participación de los actores principales de la agricultura nacional y en nombre de quienes se realizan las acciones de planificación.

Finalmente, un aspecto a través del cual se manifiesta la fragilidad de las instituciones locales es su debilidad para utilizar adecuadamente la ayuda internacional. Con líderes políticos nacionales usualmente tan voluntaristas, estructuras institucionales tan frágiles y sueldos bajos es difícil producir una dinámica de trabajo que potencie el uso de los recursos externos en función de los intereses del país.

III ¿HA CUMPLIDO OSPA SU ROL DE PLANIFICACION AGRARIA?

Examinamos a continuación hasta qué punto OSPA ha cumplido su rol de planificación agraria, analizando indicadores sobre dos niveles de su actuación: 1. el cumplimiento de sus objetivos; y 2. la repercusión que tuvo en el desempeño del agro nacional. Para tal efecto, comparamos dos momentos: el período 1970-1975, correspondiente a la etapa que hemos denominado la "edad de oro", con la situación prevaleciente en un período más reciente, que abarca los años 1980-1987.

1. El cumplimiento de sus objetivos

a. *Incidencia en la toma de decisiones*

Una de las funciones principales de OSPA es apoyar a la Alta Dirección del Ministerio de Agricultura en la formulación de la política agraria, realizando para ello acciones de asesoramiento, formulación y evaluación de los planes sectoriales, así como investigaciones sobre diversos aspectos de la problemática agraria. El énfasis en estas acciones, sin embargo, ha variado a lo largo del tiempo, como esquemáticamente se ilustra en el cuadro 2.

Una situación diferente ocurre desde 1980 por cuanto se dejan de efectuar las investigaciones socioeconómicas, aunque se lleva a cabo otro tipo de trabajo: el Apoyo a la Capacidad de Monitoreo y Evaluación de OSPA en el marco de las tareas del PADI-GAPA.

En general, fue a comienzos de la década de 1970 cuando OSPA estuvo "más cerca" de las decisiones ministeriales. Fue la época en la cual el gobierno militar estableció el COAMA (Comité de Asesoramiento del Ministerio de Agricultura) con el cual OSPA tenía una comunicación regular. También en esa época se creó el COAP (Comité de Asesoramiento de la Presidencia). Este comité estaba directamente vinculado a las decisiones del gobierno y actuaba en estrecha relación con el INP, el cual a su vez coordinaba con OSPA.

Cuadro 2

Principales trabajos de OSPA por líneas de acción

Política Agraria	
1970-75	1980-87
1 Asesoramiento regular a la Dirección	1 Asesoramiento puntual a la Dirección del Ministerio. 2 Apoyo a la capacidad de monitoreo y evaluación de OSPA
Planes y Programas	
1Elaboración de planes agrarios de corto plazo. 2 Promoción y supervisión de los planes zonales de corto plazo. 3 Apoyo a las oficinas zonales de programación y estadística 4 Control de planes del sector agrario 5 Conducción del proyecto "Apoyo a la planificación a corto plazo".	1Conducción de la formulación del plan operativo del sector agrario 2Conducción de la formulación del plan de desarrollo del sector agrario 1986-1990 3 Evaluación de la ejecución del plan operativo del sector agrario
Investigaciones socioeconómicas	
1 Análisis del sistema de planificación del sector agrario. 2 Estudio de metodologías para la formulación de los planes integrales de desarrollo de base agraria. 3 Estudios para la organización y ejecución del programa de planificación de los recursos humanos	

Sin embargo, aún en esa etapa las relaciones no fueron tan fluidas como podría parecer. Por un lado, por el propio carácter castrense del gobierno su estilo era, a menudo, autoritario y vertical; poco proclive a recibir críticas y sugerencias. Por otro lado, si bien el nexo era fuerte entre el COAP y el INP no sucedía lo mismo con las relaciones de OSPA con el INP y el COAMA. Además, muchas de las iniciativas se gestaban casi exclusivamente en el COAP y en el INP.⁵

En este marco los planes y programas adquirieron un carácter general, conteniendo lo que debía hacer el sector (más propiamente el Ministerio de Agricultura), prácticamente al margen de las decisiones sobre política económica adoptadas en los niveles más altos del gobierno. A partir de 1975 OSPA fue disminuyendo progresivamente su influencia. Entre 1978 y 1980, al debilitarse el sistema de planificación, desapareció la línea de investigaciones socioeconómicas mientras que la de planes y programas adquirió un carácter mucho más burocrático y formal. Estos se elaboraban básicamente en función a las normas y procedimientos establecidos, sin mayor consideración a su utilidad práctica.

Esta declinación no fue sin embargo lineal. Así, en 1984 esta institución tuvo otra aproximación a las decisiones, aunque de manera restringida, con ocasión de la formulación de la política agraria cuyo diseño estuvo a cargo del GAPA-PADI. La participación de OSPA fue parcial abocándose sobre todo a proporcionar información sistemática sobre las inversiones en el sector. Una aproximación similar se produjo durante el primer semestre del gobierno del APRA.

¿Permitieron los trabajos realizados ,que OSPA cumpliera su función asesora e influyera positivamente en la toma de decisiones?

A fin de responder a esta interrogante hemos elaborado el cuadro 3, que resume de manera esquemática las características de los planes y programas en los dos períodos considerados. Aunque esta comparación es muy provisional, sugiere una superioridad de los Planes y Programas elaborados en el primer quinquenio de la década de 1970, y una mayor capacidad para influir en la toma de decisiones. En la década de 1980 esta capacidad disminuyó substancialmente y, en gran medida, fue asumida por el GAPA-PADI.

5. Si bien con frecuencia OSPA era invitada a participar en reuniones en dichos organismos, ello no significaba que tuviera influencia en la toma de decisiones. "OSPA opinaba pero no decidía" en opinión de uno de los funcionarios de OSPA.

Cuadro 3
Principales características de los planes y programas

1970-1975	1980-1987
1 Los planes se elaboran con relativa oportunidad; tienen un carácter <i>ex-ante</i> y descentralizado; existe cierta vinculación del plan con el presupuesto; las metas implican compromisos específicos. 2 Existe participación del sector público y alguna del sector privado en la elaboración de los planes. 3 Existe bastante vinculación entre OSPA^a y las Oficinas de Programación de las Direcciones Generales y las Oficinas Zonales de Programación y Estadística. 4 OSPA coordina con las zonas de los planes zonales. 5 Los trabajos se realizan con equipos permanentes en OSPA y casi permanentes fuera de OSPA, a nivel central y zonal. La responsabilidad está claramente definida	1 Los planes se elaboran con excesivo retraso; tienen un carácter <i>ex-post</i> y centralizado; existe escasa vinculación del plan con el presupuesto; las metas no siempre implican compromisos específicos. 2 La participación del sector público es muy restringida, y casi ninguna del sector privado. 3 Existe algún grado de coordinación entre OSPA y ciertas entidades del sector público agrario, especialmente con la Dirección General de Agroindustria y Comercialización. 4 OSPA no coordina con las zonas agrarias en la elaboración de planes zonales. 5 Los trabajos los realizan equipos transitorios en OSPA, aunque una sola oficina^b se responsabiliza del Plan Operativo. La reposnsabilidad en cierta medida se diluye.

^aOficina de Promoción Económica y Social.

^bOficina de Desarrollo Agropecuario

Vale la pena, sin embargo, profundizar un poco más en *la calidad* de los planes y programas: ¿Existía suficiente articulación y coherencia entre objetivos y metas, y entre éstas y la estrategia, políticas y programas? ¿Eran claras y fluidas las relaciones interinstitucionales que posibilitaran el cumplimiento de los planes? ¿Se disponía de los recursos materiales e informáticos necesarios? ¿Hubo una vinculación tanto a nivel central como regional? ¿Los planes se cumplían?

Advertimos tres características en la mayor parte de los planes elaborados por el Ministerio de Agricultura (adicionales a las indicadas en el cuadro 3):

1. Generalmente no ha habido una clara articulación entre los distintos componentes del plan, observándose en algunos casos -incluso- incoherencias entre los objetivos e instrumentos utilizados.⁶

2. También es frecuente encontrar en los planes (y sobre todo en aquellos de carácter operativo) *largos listados* de lo que se quiere hacer, sin una clara priorización de objetivos o actividades. Este *amontonamiento de políticas*, como lo expresaría Daniel Cotlear, impide la racionalización de los recursos públicos y, naturalmente, desconcierta a los funcionarios encargados de la ejecución del plan.

Esta característica se ha ido agudizando a lo largo del tiempo. Así, mientras a comienzos de la década de 1970 el énfasis estaba delimitado alrededor de la reforma agraria, posteriormente (y en cierta medida debido a los resultados de esta reforma) el número de objetivos e instrumentos se ha ido ampliando cada vez más.

3. En los planes hay un desarrollo mayor sobre objetivos y metas, pero menor sobre cómo éstos se van a alcanzar. Ello se complica, además, por el gran número de actividades, programas y productos que son considerados.⁷

Por otro lado, existen dos áreas que son escasamente tratadas: el *marco institucional*, y la manera como se espera que el *sector privado* reaccione y se adecúe al plan. La teoría de la realidad social que hay implícita en los planes es con frecuencia simplista, pues asume un fácil y armonioso acomodo del sector privado a los objetivos del sector público.

Estas características no niegan la importancia de los planes y programas que, sobre todo en la primera mitad de la década de 1970 proporcionaron una base informativa, dieron elementos de juicio sobre la política agraria y orientaron

6. Véase, por ejemplo, las interesantes anotaciones críticas de Elena Alvarez (1983:101-107). En los planes más recientes esta debilidad es aún mayor.

7. Según la teoría de la planificación, la técnica del Presupuesto por Programas es la que posibilitaría una efectiva articulación entre el plan y el presupuesto, sin embargo, esta técnica aún no ha podido aplicarse al proceso de planificación nacional de manera exitosa, en parte por las debilidades de la planificación anotadas a lo largo de esta sección.

la intervención gubernamental. Sin embargo, las características -anotadas y -lo que es muy importante - la notoria complejidad del sector agrario, limitaron notoriamente su efectividad.

En la función efectiva que desempeñan los planes se puede distinguir una *de carácter "interno"* (como instrumento que ayuda a la toma de decisiones) y una *función externa* (como medio para difundir las acciones del Ministerio, con efectos sobre la opinión pública). Con la reapertura del régimen democrático - donde las cuestiones *de imagen* son importantes - pensamos que ha habido mayor atención a esta función externa y un debilitamiento de su función interna. Con frecuencia los Ministros de Agricultura han utilizado los planes para afianzar su *credibilidad pública* aunque, luego, éstos eran poco utilizados como instrumentos de trabajo.

b. *Ingerencia en el manejo presupuestal*

Entre 1970 y 1975 OSPA influyó en las decisiones sobre la distribución de los recursos presupuestales, especialmente en los gastos de inversión pública. Esto obedeció, entre otros factores, al impulso que se dio a los planes y programas y a la exigencia que sus metas estuviesen sustentadas en la asignación de recursos presupuestales, para cuyo efecto los "Programas Horizontales" desempeñaron el papel de elementos de enlace entre el plan y el presupuesto. No obstante, dicha distribución de recursos parece no haber estado basada siempre en criterios técnicos, sino que habrían primado también móviles de orden político o personal.

Paradójicamente, pese a su importancia esta institución no tuvo un programa presupuestal propio por cuanto sus partidas estaban incluidas en uno de los presupuestos globales del Ministerio; no teniendo en consecuencia un manejo directo y autónomo de los mismos.

Entre 1975 y 1985, OSPA paulatinamente va perdiendo influencia en las asignaciones presupuestales, situación que evoluciona acompañada por la mayor importancia que va adquiriendo la Oficina de Presupuesto de la Oficina, General de Administración (OGA).⁸ La institución se ve disminuida, al grado que desde 1980 se encarga de expresar su conformidad (como tarea casi exclusivamente burocrática) a las asignaciones presupuestales previamente decididas en la OGA.

Con la reestructuración del Sector Público Agrario de 1981 y la conversión de los institutos en Pliegos Presupuestales, se orientó la ejecución de los proyectos de inversión a través de dichos Institutos, los cuales debido a su

8. Conocida en la práctica como la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Agricultura.

relativa autonomía gestionaban directamente ante el MEF la formulación y evaluación de los presupuestos de sus proyectos de inversión. Con la reestructuración del sector se espera que cambie esta situación y que OSPA vuelva a tener una mayor ingerencia en el manejo de los recursos presupuestales.

Cabe resaltar que hasta antes de 1970 la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Agricultura funcionaba en OSPA, la cual estaba encargada de los gastos de operación e inversión del sector público agrario. Sin embargo, desde 1970 se crea en la Oficina de Administración General (hoy la Oficina General de Administración [OGAD]) una Oficina de Presupuesto responsabilizada de los gastos de operación, de manera que la Oficina de Presupuesto de OSPA quedaba encargada únicamente de los gastos de inversión del sector (función que fue minimizándose en los últimos años).

Desde fines de 1987 se plantea el retorno a OSPA de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Agricultura como resultado de la reestructuración sectorial. Pese a ello hasta la fecha esto no ha ocurrido y las asignaciones presupuestales continúan centralizadas en la OGA, aunque el Director del Presupuesto asista a reuniones de trabajo en OSPA y exista cierta coordinación entre ambas entidades.

En conjunto, sin embargo, la ingerencia de OSPA en el manejo de los recursos presupuestales ha estado limitada por factores de autonomía, metodológicos, de carencia de personal para efectuar el "seguimiento de campo" de los proyectos y sobre todo por la falta de un enlace adecuado entre el plan y el presupuesto. Si en términos declarativos el MEF y el INP debían coordinar estrechamente, como se buscaba sobre todo entre 1970 y 1975, esto no se ha logrado hasta la fecha.

2. La planificación y el desarrollo agrario: no todo lo que brilla es de oro

El tema en discusión puede ser mirado desde una perspectiva diferente. Si el fin último de la planificación es contribuir al desarrollo agropecuario, ¿por qué no examinar la relación entre la situación de OSPA y el desempeño de la actividad agropecuaria? En principio, uno podría esperar que los "buenos tiempos" de esta institución hayan estado asociados a una etapa favorable en la agricultura.

Observando la evolución del sector agropecuario llama la atención, sin embargo, la *falta de una clara correspondencia* entre las fases de la planificación y el desempeño de la agricultura, por lo menos en lo que se refiere al comportamiento de la producción. La tasa de crecimiento promedio anual de la producción agropecuaria en el período 1969-1977 (que corresponde a la

"edad de oro" de la planificación) fue de 2.2%; mientras la tasa promedio en el período precedente 1951-1968 fue de 2.4% (Instituto Nacional de Estadística, *Cuentas Nacionales del Perú*). Más aún el crecimiento de la producción agropecuaria durante la "edad de oro" de la planificación se concentra básicamente en los años 1969 y 1970 (6.6% y 7.8%, respectivamente), luego de los cuales la tasa promedio anual *desciende abruptamente* a 0.7% en el período 1971-1975 y a 1.0% en el período 1976-1979. En la década de 1980 se advierte cierta recuperación en la producción (2.4% promedio anual en el período 1980-87) aunque con drásticas fluctuaciones anuales.

No obstante las limitaciones de las cifras estadísticas (algunos trabajos sugieren cierta sobrestimación de las cifras oficiales en algunos años de la década de 1980) todo parece indicar una disminución del ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria en la década de 1970.

Esta situación plantea varias preguntas. ¿Cómo denominar "edad de oro" de la planificación a un período con un crecimiento tan modesto de la producción? ¿La planificación tuvo un efecto positivo o negativo sobre el desempeño del sector?

A fin de responder a estas interrogantes es necesario tomar en cuenta que han existido limitaciones para que OSPA impacte en la orientación de la política agraria, por lo cual no es posible esperar una relación directa entre el desarrollo de OSPA y el desempeño de la actividad agropecuaria. Como se vio en las secciones anteriores aún en sus mejores momentos la opinión de OSPA no significaba, necesariamente, influencia determinante en las decisiones de política.

Habría que remarcar, además, las enormes dificultades de la planificación en un país, con una actividad productiva asentada en cientos de miles de productores ubicados de manera dispersa. ¿Cómo planificar las actividades de productores, tan disímiles unos de otros por su tamaño, ubicación, vocación productiva, etc.? Estas constataciones nos plantean la necesidad de rediscutir las posibilidades reales de la planificación agraria en nuestro país, tema sobre el cual volvemos en la última sección del trabajo.

Es claro, no obstante, que una de las razones del estancamiento agrario a comienzos de la década de 1970 (y que coincide con la "edad de oro" de OSPA) es la aplicación de la reforma agraria que, como era razonable esperar de todo cambio institucional profundo, afectó la producción agropecuaria. "

¿Qué hizo sin embargo OSPA para compensar los efectos negativos de la reforma agraria? Entre 1971 y 1975 existían los Programas Horizontales, uno de los cuales era el Programa de Reforma Agraria, de modo que para la fijación de sus metas y asignación presupuestal existía estrecha coordinación entre OSPA y

la Dirección General de Reforma Agraria, aunque -como se indicó antes- existen dudas sobre la eficiencia en dicha asignación presupuestal. Asimismo, se trató de impulsar por aquellos años los Proyectos Integrales de Desarrollo Rural (PID) de base agraria, como paso previo para vincular los planes del sector público con los del sector privado, los que no obstante quedaron sólo a nivel de diseño y no llegaron realmente a concretarse. La no implementación de los PID pudo haber constituido un factor importante que dificultó diseñar políticas destinadas a contrarrestar los efectos negativos de la reforma agraria. Además, fue determinante el carácter castrense (y por ende vertical) del manejo de la política agraria, que hacía difícil un proceso ágil de evaluación crítica de la reforma que permitiera diseñar y ejecutar los correctivos necesarios.

Por otro lado, la política macroeconómica y la misma fijación de precios - factores determinantes en el desempeño del sector - escapaban de los dominios de OSPA; razón por la cual no es lícito atribuir a esta institución responsabilidad directa sobre la marcha de la actividad agropecuaria. Aspectos fundamentales como la fijación del tipo de cambio, impuestos y subsidios, y la política crediticia, son decididos en gran medida al margen del Ministerio de Agricultura, por instituciones como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva y el Banco Agrario. Más aún, el tamaño del mercado interno agrícola (nacional y regionalmente), es afectado sustancialmente por políticas globales del gobierno como la política fiscal, monetaria y de distribución del ingreso.

Sin embargo, a pesar de lo anterior la pregunta queda latente, aunque planteada en una perspectiva diferente: ¿el sistema de planificación en su "edad de oro", y OSPA en particular, conocía suficientemente esta compleja trama en la toma de decisiones que afectan al sector agrario? Y lo más importante, ¿contaba con instrumentos adecuados para influir de manera ágil y operativa en esta toma de decisiones?

Nuestra hipótesis es que no; en gran medida por los factores limitantes que discutiremos en la próxima sección.

Pero también por la complejidad intrínseca de este proceso. Son tantos los actores que interactúan en la actividad agropecuaria, desde las grandes entidades estatales y los monopolios agroindustriales, hasta los cientos de miles de agricultores, con los más diversos productos y perfiles tecnológicos (y ubicados de manera dispersa en nuestro espacio geográfico), que las acciones de coordinación son *sumamente difíciles*. Si a ello añadimos los intereses contradictorios de los distintos grupos sociales, resulta evidente que la idea de un "Plan Nacional" (convencionalmente concebido) corre fácilmente el peligro de naufragar ante los vaivenes de nuestra agitada vida social y zigzagueante proceso de crecimiento.

IV. LOS FACTORES LIMITANTES

1. Los recursos

La calidad de los recursos humanos constituye uno de los aspectos fundamentales de toda institución. Por ello, se dará énfasis al análisis de los recursos profesionales y técnicos con los que ha contado OSPA, comparando- como, en otras partes del trabajo- la situación existente en 1973 y 1987.

a. Composición del personal por categorías

En el cuadro 4 se presenta la composición del personal por categorías presupuestales. Para el año 1987 se ha añadido una columna de cargos reales que indica los cargos efectivamente ejercidos por el personal de la institución, y que no necesariamente coinciden con los cargos presupuestados.⁹

Cuadro 4
Composición del personal de OSPA

Cargo	1973a	1987a	1987b
Directivos	10	15	14
(directores)	(5)	(5)	(4)
(sub directores)	(5)	(10)	(10)
Asesores	4	1	1
Profesionales	41	28	21
Técnicos en planificación	9	17	7
Administrativos	47	49	60
Total	111	110	103

Fuente. Elaborado en base a las fichas del personal de OSPA.

a Según cargos presupuestales.

b Según cargos reales. No incluye el personal que si bien presupuestalmente pertenecía a esta institución trabajaba realmente fuera de ella.

9. Una distinción de este tipo fue difícil de hacer para el año 1973, aunque en ese entonces la diferencia entre cargos reales y cargos presupuestales no era tan significativa. La metodología seguida en la recopilación y sistematización de la información utilizada en esta sección se presenta en el Apéndice.

El cuadro muestra que según cargos presupuestales el grupo más importante es el de Administrativos que representaba entre el 40% y 45% del personal. En 1987, 58% del personal desempeñaba funciones administrativas según los cargos reales. El segundo grupo es el de Profesionales, cuya importancia en términos porcentuales disminuyó sustancialmente entre 1973 y 1987: de 37% a 25%. Cifra que es aún menor cuando se consideran los cargos que realmente se desempeñaban: 19%. Todo lo cual indica una pérdida notoria en las calificaciones profesionales de la institución.

Es interesante observar, asimismo, que al pasar de los cargos presupuestales a los cargos reales en 1987 el número de técnicos en planificación disminuye, así como el de directores, mientras sube sustancialmente el de administrativos, indicando que una cantidad importante del personal es presupuestado como técnicos en planificación cuando realmente trabajan como administrativos. Ello muestra uno de los mecanismos típicos de ascenso dentro de la administración pública, a través de la ocupación de plazas que van quedando libres, aunque la persona que las ocupa no necesariamente haya modificado sus calificaciones o la función realiza.¹⁰ Una proporción de administrativos asciende al cargo de técnicos en planificación, en la dimensión presupuestal, pero sigue ejerciendo realmente el cargo administrativo.

Atención especial merece el aumento de subdirectores, entre 1973 y 1987, mientras disminuyen los asesores. Parte de la explicación de este cambio parece obedecer a personal calificado que es destacado a otras instituciones, y al proceso de constantes reorganizaciones del sector público agrario y en particular de OSPA. En todo caso, el aumento de subdirectores viene a compensar en alguna medida la disminución sustantiva de asesores.

b. Nivel educacional

Otro de los factores limitantes en la gestión de OSPA, es la disminución del nivel educacional del personal (cuadro 5). En 1973 el 49% del personal tenía título universitario, de los cuales un buen número había seguido cursos de maestría e incluso en algunos casos, de doctorado. En 1987 *la proporción con título universitario se había reducido a la mitad* (24%). El número de profesionales con maestría disminuyó ligeramente (aunque esta vez la mayor parte eran realizadas dentro del país), cayendo también el número de doctorados.

10. Aunque los ascensos se realizan respetando las normas existentes, a menudo los concursos o promociones adquieren un carácter eminentemente formal. Se establecen acuerdos entre jefes para elevar de categoría a ciertos funcionarios bajo criterios tales como antigüedad, estudios, responsabilidad y lealtades personales.

Cuadro 5
Nivel educacional del personal de OSPA en 1973 y 1987

Nivel educacional	1973		1987	
	Nº	%	Nº	%
a. Doctorado en el extranjero	4	3.6	1	0.9
b. Maestría en el extranjero	5	4.5	1	0.9
c. Maestría en el Perú, titulado	6	5.4	5	4.5
d. Maestría en el Perú, bachiller	0	0.0	4	3.6
e. Titulado universitario	39	35.1	17	15.5
f. Bachiller universitario	3	2.7	7	6.4
g. Egresado universitario	5	4.5	2	1.8
h. Profesor de primaria o secund.	1	0.9	3	2.7
i. Egresado o titulado de instituto superior	0	0.0	13	11.8
j. Estudiante universitario o de instituto superior	1	0.9	7	6.4
k. Estudiante de secundaria	45	40.5	35	31.8
l. Estudiante de primaria	2	1.8	15	13.6
Rango educacional				
I. a+b	9	8.1	2	1.8
II. c+d+e	45	40.5	26	23.6
III. f + g	8	7.2	9	8.2
IV. h + i + j	2	1.8	23	20.9
V. k + l	47	42.3	50	45.4
Total	111	100.0.	110	100.0

Como contraparte de este proceso ganan espacio tres grandes categorías de la pirámide educacional. Los bachilleres y egresados universitarios pasan de 7.2% a 8.2%; los estudiantes universitarios y de institutos superiores, de 1.8% a 20.9%; y los estudiantes de primaria y secundaria de 42.3% a 45.4%. Estos cambios reflejan, en parte, cambios en los servicios de enseñanza y la mayor importancia que adquieren los institutos superiores. Finalmente, llama la atención el aumento de personal que sólo tenía educación primaria, y que sube de 1.8% a 13.6%.

Otra forma de apreciar, con mayor detalle, la disminución del nivel profesional y técnico del personal de OSPA, es a través de la relación entre el cargo presupuestal y el nivel educacional. En todos los cargos se advierte una caída en el nivel de calificación. Así, por ejemplo, en el cargo de directivos en 1973 el 21% eran doctorados, 29% tenían maestrías (la mayor parte en el extranjero) y 100% estaban titulados; mientras que en 1987 ya no habían doctorados, la proporción de maestrías había disminuído a 19% (su mayoría en el país), y el 81 % estaban titulados. En el caso de los funcionarios con categoría de profesionales el cambio más importante es la proporción del personal que no alcanzaba título universitario: en 1973 sólo el 12% del personal no alcanzaba este nivel de calificación, mientras para 1987 esta cifra había subido a 54%. Una situación similar se advierte en los administrativos y en los técnicos en planificación. En este último caso llama la atención que en 1987 más del 50% de ellos no tenían estudios más allá de la educación secundaria.

c. *Especialidad profesional*

Es interesante observar, la evolución del personal de OSPA según especialidades (cuadro 6), notándose que hay una disminución importante de ingenieros agropecuarios (de 28.8% a 10.7%); así como de ingenieros civiles y arquitectos (de 5.4% a 2.7%); mientras por otro lado se produce un aumento de economistas (de 7.2% a 10%), sociólogos (de 3.6% a 7.3%), administradores (de 6.3% a 14.5), y estudiantes de secundaria y primaria, y de secretarías (de 38.7% a 44.5%). Ello es consistente con la disminución de la calificación del personal profesional y Técnico de OSPA por cuanto el grupo de más alto nivel, conformado por ingenieros agropecuarios, ingenieros civiles y arquitectos, economistas y sociólogos, disminuyó de 45% a 30.7%. En el caso de los administradores, que aumentan en forma importante, debe señalarse que los mismos no desempeñan labores técnicas o profesionales inherentes a la planificación y están compuestos en su mayor parte por egresados de institutos superiores y no de universidades.

Cuadro 6
Especialidades del personal de OSPA en 1973 y 1987

Especialidades	1973		1987	
	Nº	%	Nº	%
Ingeniería agropecuaria	32	28.8	12	10.7
Ing. civil y Arquitectura	6	5.4	3	2.7
Economía	8	7.2	11	10.0
Sociología	4	3.6	8	7.3
Administración *	7	6.3	16	14.5
Otras profesiones técnicas	11	9.9	11	10.0
Estudiantes de secundaria y primaria y secretarias	43	38.7	49	44.5
Total	111	100.0	110	100.0

*De universidades o institutos superiores.

d. Remuneraciones

El cuadro 7 muestra el nivel de las remuneraciones en 1973 y 1987. Entre ambos períodos los ingresos percibidos por el personal de OSPA cayeron, en promedio, 63%. Además de esta drástica disminución, que constituye un claro factor limitante para el desempeño de esta institución, hay tres conclusiones adicionales que se derivan del cuadro:

1. Esta caída es más aguda en las categorías medias y superiores. El personal cuyo 'sueldo es el que más cae en términos reales es aquel que tiene la categoría de *profesional*. Allí la disminución es del 70%. De otro lado, la categoría donde los sueldos disminuyen menos es la de *administrativos* (donde la reducción es del 42%), y que constituye la categoría mayoritaria en términos de número de personal.

2. En términos del nivel educacional la reducción es mayor (-73%) en el nivel superior de calificación (doctorados y maestrías en el extranjero). De otro lado, el grupo con la menor caída en el ingreso real es el nivel educativo IV, que corresponde básicamente a personal con estudios universitarios incompletos o egresados de institutos de educación superior. En conjunto se advierte una relación inversa entre nivel educativo y la evolución de los ingresos reales.

3. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, se ha producido una disminución en los ratios de ingresos entre los rubros superiores e inferiores, tanto considerando la categoría presupuesta como el nivel educacional. Así, mientras en 1973 el ratio entre los ingresos de la categoría de *directivos y administrativos* era de 4.1, en 1987 este ratio había disminuído a 2.6. En términos de niveles educacionales sucedió algo aún más marcado. En 1973 la proporción -entre los ingresos del primer y último nivel educativo era de 4.1, la cual disminuyó a 2.3 en 1987.

Cuadro 7

Ingresos mensuales del personal de OSPA
según cargos presupuestales y nivel educativo^a

	1973		1987		Varia- ción %
	Casos	Ingresos	Casos	Ingresos	
Cargos presupuestales					
Directivos	10	37,499	15	13,682	(-64)
Asesores	4	40,549	1	17,400	(-57)
Profesionales	41	24,357	28	7,215	(-70)
Téc. planificación	9	10,536	17	4,726	(-55)
Administrativos	47	9,143	49	5,282	(-42)
Nivel educativo ^b					
I	9	36,237	2	9,902	(-73)
II	45	26,394	26	11,133	(-58)
III	8	13,120	9	7,728	(-41)
IV	2	11,109	24	7,298	(-34)
V	47	8,922	49	4,282	(-52)
Total	111	18,562	110	6,944	(-63)

aEn intis constantes de 1987.

bCorresponden a los rangos utilizados en el cuadroS.

En conjunto, se advierte una caída drástica en los ingresos, pero que es menos marcada en los estratos menos calificados, pero que son al mismo

tiempo mayoritarios. El nivel promedio del ingreso al final del período es sustancialmente más bajo pero, al mismo tiempo, su distribución es menos desigual

e. *Otros recursos*

Como en la mayoría de instituciones del sector público los recursos de OSPA han sido casi siempre muy limitados, particularmente en los últimos años con los programas de austeridad fiscal. Sin embargo, en el caso de OSPA, ha sido posible disponer de algunos medios adicionales proporcionados por organismos internacionales (AID, IICA, Misión Iowa, etc.). Así, entre 1970 y 1975 el convenio con AID y la Misión Iowa posibilitó la adquisición de una cantidad de bienes y servicios.

Una mención particular merece el centro de documentación. En los primeros años de la década de 1970 funcionaba en el local de OSPA el centro de documentación de la Misión Iowa, el cual llegó a contar con numerosos e importantes estudios sobre el agro. Posteriormente, parte de dicha documentación fue transferida a esta oficina sectorial, conformándose la denominada Biblioteca de OSPA. Esta recibió un fuerte apoyo por parte de la Dirección General hasta fines de 1980, habiendo sido abastecida continuamente de los mejores trabajos de investigación de universidades y centros de estudios, así como de documentos de diferentes dependencias del sector público. Por tal razón a esta biblioteca concurrían frecuentemente profesionales de otras entidades así como estudiantes universitarios. Sin embargo, en los últimos años muchos documentos se han perdido o deteriorado, motivo por el cual ha sido necesario cerrar la biblioteca para efectuar un inventario de los documentos que aún quedan. Actualmente presta un servicio muy restringido.

Otro aspecto a destacar es el apoyo que, en sus primeras fases, OSPA recibió de la Oficina de Procesamiento Electrónico de Datos del Sector Agrario (OPEDSA), sobre todo para la realización de los estudios sobre la demanda de productos agropecuarios y la ocupación en el agro. En los últimos años ha sido posible la obtención de una computadora en el marco de GAPA-PADI, la que está siendo utilizada principalmente para efectos de la Síntesis Cronológica de Dispositivos Legales Vinculados a la Política Agraria así como para desarrollar sistemas de apoyo a la planificación agropecuaria.

Finalmente, es importante señalar el aporte de consultores provenientes de convenios con organismos internacionales. Ello ocurrió principalmente en la década de 1970, disminuyendo de manera substancial en el período posterior. En los últimos años una parte significativa de este apoyo ha sido canalizado a través del Proyecto PADI-GAPA.

2. La organización

Hay varios aspectos de la organización y dinámica de funcionamiento del Ministerio de Agricultura (y de OSPA en particular), que han limitado el cumplimiento de sus objetivos. Destacan: a. su inestabilidad; b. la carencia de un sistema de incentivos; c. la falta de un vínculo ágil con la problemática agraria; y d. las dificultades para la coordinación de actividades.

a. Inestabilidad

En los últimos 25 años, el Ministerio de Agricultura ha tenido, por lo menos, cinco reorganizaciones fundamentales. La primera en 1969, con el régimen militar (cuando se conformaron separadamente el Ministerio de Agricultura y el de Pesquería); la segunda en diciembre de 1974, con la formación del Ministerio de Alimentación; la tercera en julio de 1978, con la fusión del Ministerio de Agricultura con el de Alimentación; la cuarta en enero de 1981 con el gobierno de Fernando Belaúnde; y la quinta a fines de 1987, con el gobierno del APRA.

A estas reorganizaciones deben añadirse las modificaciones introducidas con los cambios en el despacho ministerial y/o en la dirección de OSPA. En general, se ha oscilado a lo largo del tiempo entre una concepción centralista, en la cual las dependencias del Ministerio eran coordinadas y supervisadas por OSPA, y una concepción más descentralizada en la cual esta entidad constituía un órgano de apoyo a las diferentes dependencias e institutos.

Por cierto, esta falta de estabilidad ha obstaculizado la acumulación de experiencias y el perfeccionamiento de las técnicas utilizadas por la institución.

b. Motivación y sistema de incentivos

Uno de los rasgos de la administración pública (aquí no nos referimos exclusivamente a OSPA), es la existencia de cierta apartía en el desarrollo del trabajo. Aunque hay numerosas excepciones, se advierte en el funcionario promedio un nivel de "cansancio", expresado en el cumplimiento rutinario de las tareas, sin mayor iniciativa y creatividad. Varios factores han originado esta situación.

i) Muy bajos sueldos, que no alcanzan a cubrir las necesidades más elementales. Situación que se ha ido agravando con el transcurso del tiempo.

ii) Un sistema de promoción basado en relaciones personales y/o partidarias, y no en un esquema de calificación y rendimiento profesional. Aunque esto último existe, se da sólo de manera subordinada. Por otro lado, en los concursos por lo general se da prioridad al personal de la propia institución,

aunque a veces no reúnan los requisitos del caso. En algunos casos, se promueve a determinados trabajadores por su lealtad hacia los jefes al margen de una estricta evaluación de su rendimiento profesional. Evidentemente ello ocasiona "una merma en, la eficiencia y motivación del personal que "aprende" que no necesariamente un buen trabajo trae una compensación positiva y, por tanto, que lo mejor es "estar bien con el jefe".

Este comportamiento tiñe gran, parte de las relaciones sociales: los procedimientos de reclutamiento y promoción del personal, las relaciones entre diferentes oficinas, la formación de grupos de poder, etc. Esquemmatizando un poco, podría decirse que existe una exagerada *personalización de las relaciones* mientras, por otro lado, los criterios y procedimientos institucionales están poco desarrollados. El efecto que esto tiene en el funcionamiento interno es importante, en tanto define un conjunto de pautas que muchas veces están en contraposición con los objetivos y metas institucionales.

Este sistema empieza en el mismo proceso de reclutamiento del personal: gran parte de los que ingresan a la administración pública son conocidos o parientes de funcionarios con influencia en la toma de decisiones. La relación personal marca su ingreso y establece una suerte de "*contrato implícito*" que se mantendrá

- en mayor o menor medida a lo largo del tiempo, a través del intercambio de favores. Otra parte ingresa por el procedimiento de la "recomendación", obtenida de algún político o funcionario estableciendo un vínculo similar.

iii) Falta de claridad sobre los objetivos y funciones que cumple la institución. En ello también influye la formación previa de los funcionarios: sólo una minoría tiene un nivel de especialización en técnicas de planificación.

iv) Conflicto entre estrategias colectivas e individuales.

Ante la carencia de una política de incentivos que armonice los intereses individuales y colectivos, se da el caso de personas que han utilizado a OSPA únicamente como un medio para lograr sus objetivos personales.

Esta es la situación por ejemplo, de funcionarios trasladados de una Región Agraria (fuera de Lima) a OSPA, exclusivamente para acceder a becas de estudios en la capital, lo cual no permite que dicha plaza sea ocupada por un profesional que aporte al trabajo de la institución. Estos casos son más frecuentes de lo que a primera vista se pudiera creer.

c. *Falta de un vínculo_ágil y directo con la problemática agraria*

OSPA ha compartido algunos de los rasgos que han limitado la acción del Ministerio de Agricultura: una organización muy centralista, urbana, y alejada de la problemática de los productores agrícolas. En su estructura y mecánica

de funcionamiento no hay instancias y procedimientos que aseguren la participación de los productores agrarios.

Ello disminuye la calidad de su acción. Los planes, programas y documentos elaborados pueden ser internamente muy consistentes, pero, debido a esta limitación, no captan con prontitud y eficacia lo esencial de la problemática agraria del momento.

d. Duplicación de funciones y dificultad para la coordinación de actividades

En el Ministerio de Agricultura y en general en el sector público es frecuente encontrar dependencias que realizan labores similares, sin una adecuada coordinación. Ello se debe en parte a las fricciones y celos que existen entre diversas instituciones y, en ciertos casos, a rivalidades personales al más alto nivel político.

Por otro lado, como respuesta a las deficiencias de la administración pública, se han formado organizaciones paralelas a la institución, comunicadas directamente con los centros de decisión. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con la creación del GAPPA - PADI, que se vincula directamente con el Ministerio de Agricultura y asume parte de las funciones de OSPA.

Finalmente, en el sector público peruano los Ministerios cuentan con un importante respaldo político, y constituyen la unidad de referencia para una parte significativa de las decisiones de gobierno. En ese contexto, las instancias de trabajo multisectorial enfrentan dificultades en su funcionamiento. Un caso típico es el Instituto Nacional de Planificación, cuyas directivas, planes y programas chocan contra esta tradición e historia marcadamente sectorialista.

3. El contexto social y político

No Podemos pasar por alto, el contexto en el cual se llevan a cabo las acciones gubernamentales y que ejerce una influencia decisiva en sus resultados. Nos referimos a aspectos ubicados en los cimientos mismos de la sociedad peruana: de su economía, sus relaciones sociales y su cultura política. El análisis aquí no es exhaustivo y pretende, más bien, destacar algunas ideas y proponer hipótesis de trabajo.

a. La estrecha dimensión de la política peruana

Existen actividades y funciones gubernamentales que tienen, por definición, *un horizonte de largo alcance*: una de las cuales es la planificación. Para el desarrollo agropecuario en particular este horizonte de largo alcance resulta

fundamental pues muchos de los procesos técnicos y sociales requieren, para su mejora, de largos períodos de prueba y experimentación.

La política peruana, sin embargo, gira casi absolutamente entorno a las acciones de corto plazo. Cada gobierno proclama - absurdamente - "su" revolución agraria de dos o tres años mientras, simultáneamente, se interrumpen o debilitan las acciones iniciadas en los gobiernos precedentes; En muchos casos, la oposición funciona en coordenadas similares: un Ministro es censurado si falta un Producto agropecuario en los mercados, pero mucho menor importancia se otorga, por ejemplo, a su actuación en el campo tecnológico e institucional.

Esta, contraposición entre las necesidades de largo plazo del país y el escenario de corto plazo de la vida política amerita, a nuestro juicio, un cuidadoso examen dada la relevancia de sus consecuencias prácticas. No es posible pensar en mí desarrollo sostenido de la oferta agropecuaria si no se diseñan líneas claras de acción que trasciendan las urgencias del momento.¹¹ El problema, sin embargo, sobre todo por los plazos de gobierno vigentes en todo régimen democrático. Si un ministro cuenta con uno o dos años de labor, es comprensible su énfasis en atender las urgencias más inmediatas *salvo que* se introduzcan mecanismos institucionales que contribuyan a dar una mayor continuidad al diseño y aplicación de políticas agrarias. Uno de ellos sería - por ejemplo - estableciendo algunas áreas de trabajo común entre los partidos e instituciones vinculados a la agricultura que (no obstante las necesarias y saludables diferencias) promueva un nivel de continuidad en las iniciativas gubernamentales.

b. Dificultades económicas y el asedio sobre los recursos del Estado

Los problemas fiscales, recurrentes en el Perú, han ocasionado una serie de restricciones en la labor gubernamental. En muchas de las entrevistas los funcionarios manifestaron que el principal problema de la administración pública era el de los bajos sueldos, indicando que éstos no alcanzaban para cubrir las necesidades familiares. Los programas de austeridad fiscal han ocasionado, además, la reducción de muchas actividades del Ministerio debido a recorte de las partidas de gasolina y viáticos, las de materiales para publicaciones y afines, y las correspondientes a los gastos de reposición del capital fijo.

Estas restricciones (junto con las ineficiencias en la organización interna) han determinado, además, una dependencia significativa de organismos de la cooperación internacional (AID, FAO, MIAC, IICA, etc.) los que, crecientemente, han financiado actividades vinculadas a la planificación agraria.

11. Véase sobre el particular Hopkins (1988).

Por otro lado, un factor económico que tiene enorme incidencia en el desempeño del sector público es el problema del empleo. Dada la rápida expansión de la fuerza laboral y el lento crecimiento de puestos de trabajo, el sector público se ha convertido en una importante fuente potencial de puestos de trabajo. Al Estado le ha sido difícil resistir esta presión externa dada su frágil estructura institucional y el carácter tradicional de la cultura política dominante. En ciertos casos, incluso, han sido los propios partidos en el gobierno los que han promovido de manera desmesurada este tipo de empleo.

El efecto final, sin embargo, ha sido el de debilitar la eficacia de la gestión gubernamental. En algunas dependencias, se da el caso que este exceso de personal es tan grande que se convierte en un obstáculo para el desarrollo de las labores (sugiriendo una situación de productividad marginal negativa de los nuevos funcionarios contratados). El limitado efecto de las huelgas del Ministerio de Agricultura en el funcionamiento del sector es un grave llamado de atención sobre la limitada función que éste actualmente cumple.

En conjunto se advierte un trastocamiento substancial en la función efectiva que cumplen muchas dependencias públicas: *de ser instrumentos destinados a apoyar acciones de gobierno se han convertido, gradualmente, en instrumentos para la generación de empleo de baja productividad.*

La profunda crisis institucional del Estado es, sin embargo, un problema que no puede ser afrontado desde una perspectiva de corto plazo (y por lo ello no es casual que usualmente es pasado por alto). Requiere una laboriosa tarea de priorización de algunas funciones gubernamentales (fortaleciendo determinadas dependencias y debilitando otras) y - ante todo - encarar a una escala nacional el problema del empleo y las legítimas demandas de trabajo que subyacen a esta presión sobre los recursos estatales.

Hay finalmente un tipo de asedio mucho más sutil sobre los recursos gubernamentales, lamentablemente poco tratado por las ciencias sociales peruanas: el de la corrupción y apropiación ilícita de los recursos del Estado. El efecto no es sólo cuantitativo (el monto de los fondos que se sustraen) sino cualitativo, en tanto corroe y distorsiona la razón de ser de las entidades públicas. Un funcionario nos comentaba que éste ha sido uno de los obstáculos que ha enfrentado el desarrollo del sistema de planificación, que por su propia naturaleza supone sistemas de información y supervisión de la acción gubernamental. Hay grupos de interés (dentro y fuera del Estado) que se oponen a este tipo de intervención.

V. BALANCE Y CONCLUSIONES PARA EL DISEÑO DE POLITICAS

1. Visión panorámica

Considerando la variedad de temas cubiertos, resulta conveniente intentar una visión panorámica de lo avanzado antes de esbozar las conclusiones más importantes y sus consecuencias para la elaboración de políticas.

Resumiendo, el objetivo central de OSPA es contribuir a definir y evaluar las políticas, planes y programas necesarios para el desarrollo agrario. Para ello ha realizado trabajos en cinco líneas de acción: asesoría en política agraria; elaboración de planes y programas; formulación y supervisión del presupuesto sectorial; evaluación de los proyectos de inversión; y coordinación de la cooperación técnica internacional vinculada al sector agrario.

Si bien formalmente los objetivos y metas de la institución son claros, al examinar su evolución a lo largo del tiempo el panorama es más complejo y difícil. Hay dos rasgos notorios que resaltan: 1. su inestabilidad, y 2. su progresivo declive.

En efecto, entre 1963 y 1989 el Ministerio de Agricultura ha tenido cinco reorganizaciones. A ellas deben añadirse las modificaciones que se introducen con los cambios en el despacho ministerial y/o en la Dirección de la institución. Esta inestabilidad ha hecho difícil la acumulación de experiencias y el perfeccionamiento de la labor de OSPA.

Un segundo rasgo que se advierte en su historia es su decaimiento. De haber constituido a comienzos de la década de 1970 uno de los centros de influencia en la toma de decisiones y asignación de recursos, progresivamente ha ido disminuyendo su importancia efectiva, convirtiéndose sus acciones cada vez más en formalidades rutinarias. A su vez, la formación del Proyecto PADI y del Grupo de Análisis de Política Agraria (GAPA) - que funciona con autonomía de OSPA y asume parte de sus funciones- es probablemente la muestra más evidente de esta crisis. Estos nuevos proyectos han fortalecido la capacidad gubernamental para el diseño y ejecución de políticas, aunque su impacto se ha visto limitado por su carácter transitorio y porque su formación no estuvo acompañada de modificaciones en el sector público agrario que permitieran articular mejor su acción.

La influencia de OSPA fue notoria en la primera mitad de la década de 1970, período en el cual participó en la definición de políticas y en la orientación de los recursos del sector: Sin embargo, aún en esa "edad de oro" de la planificación su rol estuvo limitado por la existencia de otros organismos más cercanos a la toma de decisiones (como el Comité de Asesoramiento del Ministerio de Agricultura y el Comité de Asesoramiento de la Presidencia) y por el carácter castrense del régimen. A partir de mediados de la década de 1970

la influencia de OSPA comienza a disminuir, acentuándose dicho proceso en la década de 1980.

No obstante, el cuestionamiento más certero a los alcances reales que tuvo la planificación proviene del examen del desempeño del sector agropecuario. Sucede, que fue precisamente en la "edad de oro" de la planificación cuando el crecimiento del sector agrario fue particularmente lento. Aunque ello se debió en gran medida a la ejecución de la reforma agraria, "queda la pregunta de por qué sus efectos desfavorables sobre la producción no pudieron ser suficientemente previstos y contrarrestados con medidas específicas, diseñadas a través del sistema de planificación.

Al examinar los factores que han limitado la tarea planificadora de OSPA se analizó primero la evolución de sus recursos, con énfasis en las calificaciones del personal y en las remuneraciones. La conclusión más importante es el *marcado deterioro* de las capacidades profesionales y en los ingresos de los funcionarios. Así, mientras en 1973 el 49% del personal tenía título universitario, de los cuales un buen número había seguido cursos de maestría y doctorado; en 1987 la proporción con título universitario se había reducido a la mitad (24%) y había disminuido el número de maestrías y doctorados (esta vez la mayor parte de las maestrías eran realizadas dentro del país). Otra forma de apreciar la disminución del nivel profesional y técnico del personal es a través de la relación entre cargo presupuestal y nivel educacional. En 1973 el 21 % de los directivos eran doctorados, 29% tenían maestrías (la mayor parte en el extranjero) y 100% estaban titulados; mientras que en 1987 ya no habían doctorados, la proporción de maestrías había disminuido a 19%, y cerca del 20% de los directivos no tenía título universitario.

Por otro lado, entre 1973 y 1987 se produjo una drástica caída, en términos reales, de las remuneraciones: en promedio éstas cayeron 63%. Además de esta disminución es importante destacar que: a. esta caída fue más aguda en las categorías medias y superiores; b. en términos del nivel educacional la reducción en los ingresos también fue mayor (-73%) en el nivel más alto de calificación (doctorados y maestrías en el extranjero), advirtiéndose una relación inversa entre el nivel educacional y la evolución de los ingresos reales; y c. como consecuencia de lo anterior, entre otros períodos se produjo una disminución en los ratios de ingresos entre los rubros superiores e inferiores tanto considerando la categoría presupuestal como el nivel educacional.

Además de la declinación en los recursos con que ha contado OSPA hay vario; aspectos críticos referidos a su organización, y que han afectado negativamente su desempeño. En su estructura organizativa destacan: (i) su inestabilidad; (ii) falta de motivación y sistema de incentivos; (iii) carencia de un vínculo directo

y fluido con la problemática agraria; y (iv) duplicación de funciones y dificultad para la coordinación de actividades.

Además de estos factores, es necesario tomar en cuenta el contexto social y político en el cual se pretende llevar a cabo las acciones de planificación. Aunque el análisis en este rubro no ha sido exhaustivo, se destacaron dos aspectos que a nuestro juicio tienen particular relevancia: a. el horizonte de corto plazo que predomina en el escenario político; y b. la dificultades económicas y el asedio sobre los recursos del Estado.

A estos factores generales, debemos añadir uno que tiene una incidencia específica en las entidades vinculadas a la planificación: el carácter ambivalente y complejo que necesariamente adquiere el proceso de planificación en una economía de mercado con cientos de miles de productores ubicados de manera dispersa en el accidentado espacio geográfico de nuestro país.

Desde esta perspectiva, la experiencia de OSPA puede ser enfocada como un caso típico de las serias limitaciones del esquema tradicional que ha impregnado las experiencias de planificación en América Latina. En dicho enfoque hay varios errores que dificultan el ejercicio de la planificación. Entre ellos: a. la separación exagerada entre el momento normativo de la planificación (la elaboración del plan) y la fase de la acción, trazando límites rígidos entre planificadores y ejecutores; b. identificar la planificación como un mero instrumento burocrático-legal, y no como una forma dinámica de organización para la acción; y c. considerar sólo las restricciones económicas e ignorar los problemas políticos y de incertidumbre que se presentan en el mundo real.

2. ¿Por dónde empezar?

Con una lista tan larga de problemas es fácil quedar atrapados en la indefinición. Es importante por ello, desde una perspectiva práctica, intentar poner un poco de orden y prioridad en las dificultades anotadas.

Una primera alternativa consiste en clasificar los diferentes factores que han limitado la función planificadora de OSPA: a. factores internos a la institución y que, hasta cierto punto, pueden ser manejados por los directivos de esta entidad; b. aspectos vinculados a la política agraria global, que deberían ser modificados por las autoridades del Ministerio de Agricultura; c. factores vinculados a la lógica del sector público en su conjunto; d. aspectos de carácter más estructural, relacionados a rasgos de la sociedad en su conjunto y, por lo tanto, más difíciles de modificar en el corto plazo; y e. la concepción de planificación.

A nuestro juicio, habría que empezar rediscutiendo la noción misma de planificación. Otorgar más recursos, efectuar nuevas reorganizaciones o variar la

política global pueden ser factores importantes pero insuficientes si no se tiene claro el rol y alcances de la planificación en un país como el nuestro, con una agricultura tan diversa y heterogénea.

A esta conclusión nos lleva el examen de la evolución de la planificación agraria, en la cual no se advierte un contraste claro entre fases de éxito y de fracaso sino, más bien, momentos diferenciados pero con un factor común de escaso impacto sobre el desempeño del sector. Incluso en su mejor momento (1969-1975) el ejercicio de la planificación no fue capaz de asegurar un vigoroso desarrollo del mismo. Ello se debió, en nuestra opinión, a que incluso en aquel período se intentaba abarcar más de lo que efectivamente se podía, con los instrumentos disponibles. Algunos de los puntos que, a la luz de esta experiencia, deberían ser tomados en cuenta para reexaminar el proceso de planificación son los siguientes:

1. Dada la amplitud y complejidad del agro peruano es importante reconocer, desde el principio, la necesidad de delimitar el ámbito de la planificación a aspectos selectivos de la realidad. Esto debe expresarse en objetivos precisos y no en largas listas que resultan inmanejables.

2. Desarrollar mucho más en los planes los medios e instrumentos que deben posibilitar el logro de los objetivos trazados. En estos instrumentos deberán distinguirse los que se inducen a través del mercado de los que operan mediante la intervención directa del gobierno.

3. Debe superarse la visión de la planificación como un proceso burocrático de elaboración de documentos, estableciendo puentes explícitos entre planificadores y ejecutivos.

4. A fin de lograr lo anterior es necesario introducir algunas novedades en el proceso de planificación: (i) dando un fuerte énfasis a su dimensión regional, y - (ii) introduciendo mecanismos de participación regular y fluida con los productores agrarios.

En esta concepción los planes y programas deben ser - en su texto principal- breves y escuetos, capaces de mostrar objetivos e instrumentos centrales. Deben ser útiles a la práctica y, por lo tanto, flexibles y permanentemente renovables.

Al contrastar esta propuesta con el modelo actual de planificación uno no puede dejar de preguntarse sobre cómo se ha llegado al estilo libresco y rígido todavía predominante.

Carlos Matus (1985:18) señala que este estilo se debe al origen de la planificación en América Latina, que proviene de las técnicas de programación económica, de las cuales hereda su rigidez y carácter tecnocrático. A su permanencia han contribuido, añadiríamos nosotros, ciertas características de nuestra cultura: el culto a la formalidad, la excesiva distancia entre trabajo intelectual y trabajo práctico y la poca costumbre en el sano ejercicio de la crítica.

Pero revisar la concepción de planificación es ciertamente insuficiente. Una segunda tarea urgente es comprender que modernizar el sistema de planificación hace indispensable modernizar los estilos de gobierno. No es posible esperar que una oficina de planificación cumpla con eficiencia sus objetivos si a la cabeza del Ministerio y de las principales instituciones predominan visiones tradicionales.

Así, una concepción moderna de la planificación es una condición necesaria pero no suficiente para el logro de una planificación eficaz. Para lo que sea, debe ir acompañada de la existencia de una dirección gubernamental moderna. Esto significa - entre otras cosas - que haya claridad de objetivos, organización coherente con las metas trazadas, adaptabilidad, tolerancia, amplitud, capacidad de comunicación y - sobre todo - sentido de responsabilidad y profesionalismo. Ello, ciertamente, desplaza la atención y las exigencias hacia las características de los *equipos políticos* que se encuentran en la cúspide de la toma de decisiones, así como sobre la importancia del desarrollo institucional.

Abordadas estas dos tareas- revisión de la concepción de planificación, modernización de los equipos políticos - los otros problemas destacados a lo largo del trabajo podrán ser encarados con mayor posibilidad de éxito. De la extensa lista planteada a lo largo del estudio, hay cuatro que, a nuestro juicio, deberían recibir especial atención: a. medidas que contribuyan a mejorar la *planta profesional* de la institución; b. una reestructuración del sector público que reduzca significativamente los *puestos improductivos*; c. crear canales regulares de *participación de los productores agropecuarios*; y d. asegurar la *coherencia* entre la política sectorial agropecuaria y la política macroeconómica.

Por otro lado, esta propuesta intenta ir más allá de la contraposición fácil entre intervencionismo estatal versus libre juego de las fuerzas del mercado, frecuente en el debate político. Para el desarrollo agrario hay determinadas áreas donde la intervención estatal es fundamental (por ejemplo, acciones de promoción en las zonas de menor desarrollo, grandes proyectos de inversión, desarrollo de los sistemas de información, e investigaciones sobre áreas críticas); otras donde los mecanismos de mercado aseguran, comparativamente, un mejor resultado (por ejemplo, decisiones de producción y comercialización, orientación de la inversión privada, comercio exterior); y otras áreas en las cuales la interacción entre el sector público y el sector privado resulta prioritaria (por ejemplo, investigación y transferencia tecnológica, definición de largo plazo sobre las formas de tenencia de la tierra). Para atender todas estas tareas se requiere, sin embargo, una sustantiva transformación de la administración pública, que debe ir acompañada de una revaloración sobre su papel y el aporte de las decenas de miles de funcionarios que en ella laboran.

APENDICE

Metodología de recopilación y Sistematización de los datos del personal de OSPA

Como el objetivo era obtener los cambios ocurridos a lo largo del tiempo se escogieron dos años: 1973, representativo de la "edad de oro", y 1987, que ilustra la situación en el período más reciente.

Para la obtención de la información se recurrió a las fichas personales, planillas de pagos, y dispositivos legales (resoluciones ministeriales sobre nombramientos, contratos; transferencias y promociones) de los trabajadores. Teniendo en cuenta el tipo de información disponible se agrupó al personal de acuerdo a los rubros siguientes: *cargo presupuestal*, *cargo real*, *nivel educacional* y *especialidad*. Asimismo, se cuantificaron los ingresos de los trabajadores correspondientes a cada categoría presupuestal.

El *cargo presupuestal* indica la estructura del personal según las funciones formalmente asignadas, para lo cual se agrupó a los trabajadores conforme a las categorías siguientes: *directivos*, *asesores*, *profesionales*, *técnicos en planificación y administrativos*. Este cargo fue comparado con el *cargo real*, únicamente para el año 1987, a fin de establecer la diferencia entre las funciones que debían desempeñarse y las efectivamente ejercidas, considerando que eran frecuentes los casos de trabajadores con actividades distintas a las establecidas formalmente.

El cargo, de *Directivos* se refiere a los funcionarios que desempeñaban funciones de *Directores* o *Subdirectores* y dirigían las Direcciones Generales, la Dirección Adjunta y la Dirección de línea. El cargo de *Asesores* comprende a los profesionales que desempeñaban funciones de asesoría a las direcciones de línea y a la *Dirección General*.

El cargo de *Profesional* está referido a quienes desempeñaban funciones de especialistas en planificación, análisis socioeconómico, y racionalización, entre las principales, debiendo ser funcionarios con título profesional. Por su parte, el cargo de *técnicos en Planificación* se refiere a quienes ejercían funciones de apoyo profesional en el campo de la planificación, debiendo en principio estar conformados por profesionales o egresados de instituciones superiores. Finalmente, el de *administrativo* comprende a los trabajadores que desempeñaban funciones de secretaría, dibujo e impresiones, conserjería y limpieza, conformado principalmente por técnicos egresados de institutos, con especialidades en administración, contabilidad, dibujo y artes gráficas, y además

por trabajadores con estudios de secundaria o primaria. El *Cargo Real*, representa la función efectivamente desempeñada, y se divide en las mismas categorías que el *Cargo Presupuestal*.

Las *remuneraciones* se cuantificaron agrupando al personal según los *cargos presupuestales*. Se consideraron los ingresos totales de cada uno de los trabajadores, tanto para el año 1973 como para el año 1987, obteniéndose los ingresos promedios correspondientes. A fin de examinar la evolución de los ingresos éstos se calcularon a precios constantes, multiplicando los sueldos nominales de abril de 1973 por un coeficiente (1,468.1) que recoge el efecto acumulado de la elevación de los precios entre esa fecha y setiembre de 1987 (para lo cual se utilizó el índice de precios al consumidor de Lima Metropolitana).

En relación a las fuentes de información, debe tenerse en cuenta algunas de sus limitaciones más importantes. Las fichas personales de 1973, en particular, no tienen el alto grado de precisión que sí se aprecia en las de 1987, debido a la dificultad de identificar el total de fichas y porque éstas, en algunos casos, se encontraban incompletas. Frente a esta situación fue necesario efectuar un examen laborioso de resoluciones sobre nombramientos, transferencias, reasignaciones, y promociones, que posibilitaron en unos casos confirmar la información previamente obtenida, y en otros, completar los datos faltantes. De esta manera se estima haber cubierto la mayor parte de la información correspondiente a 1973, por lo cual la información obtenida presenta un alto grado de aproximación.

Finalmente debe señalarse que los datos procesados corresponden al personal nombrado, sin incluir a funcionarios contratados por proyectos con financiamiento internacional. Si bien este tipo de personal fue importante en 1973, tuvo por lo general una permanencia transitoria (en la mayoría de los casos sólo por algunos meses). Además no se podía hacer una comparación con 1987, año en que no existía personal contratado por proyectos, salvo los consultores contratados por el GAPA-PADI, sobre los cuales no se contaba con información.

La información fue procesada con el apoyo del Centro de Cómputo del Instituto de Estudios Peruanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALVAREZ, Elena
1983 *Política económica y agricultura en el Perú, 1969-1979*, IEP, Lima.
- CLEAVES, Peter y Martin SCURRAH .
1980 *Agriculture, bureaucracy and, militar government in Perú*, Cornell University Press, Ithaca.
- GIESECKE, Alberto
1985 *Reporte de investigación: la organización del sector público peruano*, ESAN, Lima.
- GUTIERREZ, Germán Tito
1985 *Planificación: respuesta al "cómo hacer"*, Universidad San Martín de Porres, Lima .
- HOPKINS, Raúl
1985 *Agricultura, política agraria y administración pública*, ESAN, Lima.
1988 "Políticas económicas y desarrollo agropecuario: la experiencia peruana reciente", trabajo presentado al seminario sobre la agricultura latinoamericana organizado por GIA y CLACSO (Comisión de Estudios Rurales), Punta de Tralca, Chile.
- HUSE, E. y J. BOWDITCH
1981 *El comportamiento humano en la organización*, Fondo Educativo Interamericano, México.
- MATUS, Carlos
1985 *Planificación, libertad y conflicto (fundamentos de la reforma del sistema de planificación de Venezuela)*, Cuadernos del Instituto Venezolano de Planificación, Caracas.
- OSPA (Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Agricultura)
1973 *El sistema de planificación del sector agrario. Un enfoque crítico*, Primer Seminario del Sistema Nacional de Planificación, Lima (diciembre).
1986 *Situaciones del sistema sectorial de planificación agraria*, Lima (agosto).
- PAZ, Octavio
1986 *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México,
- PETERS, T.y R. WATERMAN
1984 *En busca de la excelencia*, Editorial Norma.
- TINBERGEN, J.
1982 *La planeación del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
SERIE ECONOMIA**

1. César HERRERA
Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú, 1978-1984, 2a. edición, 1986.
2. Martín PIÑEIRO/ Edith S. de OBSCHATKO
Política tecnológica y seguridad alimentaria en América Latina, 1985.
3. Gonzalo D. MARTNER
Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina, 2a. edición, 1986.
Oscar DANCOURT
4. *Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984*, 3a. edición, 1988.
- Francisco VERDERA
5. *La migración a Lima entre 1972 y 1981: anotaciones desde una perspectiva económica*, 1986.
6. Efraín GONZALES DE OLARTE
Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo, 3a. edición, 1989.
7. Andrew MORRISON
Incentivos tributarios y política de descentralización productiva. Perú 1968-1986, 1988.
8. César HERRERA
Restricción de divisas: efectos macroeconómicos y alternativas de política, 1989.
9. Efraín GONZALES DE OLARTE
Problemas económicos de la regionalización en el Perú, 1989