

**AGRICULTURA
POLITICA AGRARIA Y
ADMINISTRACION
PUBLICA**

Raúl Hopkins

**AGRICULTURA
POLITICA AGRARIA Y
ADMINISTRACION
PUBLICA**

Raúl Hopkins

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados – ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 - Monterrico – Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Primera Edición 1985
1ra. Reimpresión, diciembre 1986

INDICE

PRESENTACION	
INTRODUCCION	
I LA AGRICULTURA PERUANA: CARACTERISTICAS PRINCIPALES	7
II POLITICA AGRARIA	15
1. Fases	15
a. De la política liberal hacia la planificación del desarrollo	15
b. El período de reformas	16
c. Un período de transición: la segunda fase del Gobierno Militar	17
d. El nuevo liberalismo	18
2. Continuidad y cambio	18
3. La inversión pública en la agricultura	19
III UNA APROXIMACION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL SECTOR AGRARIO	27
1. Estructura orgánica	28
2. Distribución del personal	30
IV A MODO DE CONCLUSION	39
NOTAS	43
APENDICE	45
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	47

THE
UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

PRESENTACION

El presente documento se elaboró en el marco del Proyecto de Gestión Pública que ESAN llevó a cabo, entre los años 1983 y 1985, gracias a un convenio con el Gobierno Peruano y el Banco Mundial.

Los temas tratados en este trabajo proporcionan una visión analítica, tanto de la evolución del sector agrario como del papel desarrollado por la administración pública en la agricultura, durante el periodo 1960 - 1983.

Debemos señalar que las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición de la Escuela.

Julio, 1985

*Joaquín Maruy Tashima
Director
Proyecto de Gestión Pública*

THE
UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
CHICAGO, ILL. U.S.A.

INTRODUCCION

El propósito del estudio que aquí presentamos es analizar el sector agrario peruano durante el período 1960-1983 y examinar la intervención de los distintos gobiernos a través de las políticas económicas llevadas a cabo. El estudio explora tres temas relacionados entre sí:

- a. Las principales características de la agricultura y sus tendencias a partir de la década de 1960, incorporando los hallazgos de la investigación reciente y la nueva visión del agro que emerge de ella.
- b. La orientación general de la política agraria y el destino de la inversión pública.
- c. La estructura orgánica y el funcionamiento de la administración pública vinculada al sector agropecuario.

A partir del análisis de estos puntos se busca identificar aquellos aspectos que juegan un rol preponderante en el diseño y aplicación de los planes de desarrollo agropecuario y hacer algunas propuestas cuya implementación podría contribuir a un mejor manejo de la política agraria.

Dada la amplitud del tema y del tiempo asignado a su estudio (1), este trabajo debe considerarse como una primera aproximación. Por ello nos hemos concentrado en los aspectos más relevantes, haciendo una escueta referencia a la literatura existente, donde se tratan con mayor detalle algunos de los puntos aquí expuestos.

Este trabajo fue desarrollado en el marco del Proyecto de Gestión Pública de la Escuela de Administración de Negocios (ESAN), dirigido entonces por Alberto Giesecke, de quien recibí permanente estímulo y apoyo. Asimismo, agradezco a Joaquín Maruy actual director del Proyecto, y a Santiago Roca por los comentarios y sugerencias brindadas en distintos momentos de la investigación. De otro lado, las discusiones en el Instituto de Estudios Peruanos posibilitaron el desarrollo de varias de las ideas que aquí se exponen.

THE
UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
CHICAGO, ILL. U.S.A.

I

LA AGRICULTURA PERUANA: CARACTERISTICAS PRINCIPALES

THE
UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

I. LA AGRICULTURA PERUANA: CARACTERISTICAS PRINCIPALES

La agricultura en el Perú es una actividad marcadamente heterogénea. Las diferencias en el tamaño y características técnicas de las unidades productivas, en la orientación de la producción y en el comportamiento económico, son de tal magnitud que obligan a empezar con una caracterización desagregada de esta actividad. Lamentablemente, ello se ve limitado por la insuficiente información global que existe sobre el particular. El último censo agropecuario nacional se llevó a cabo en 1972 e importantes cambios han acontecido desde esa fecha hasta la actualidad. Esta sección se limita, por tanto, a ordenar la información relevante que existe sobre el tema y a sugerir algunas tendencias de cambio a partir de los estudios parciales realizados hasta hoy.

El Cuadro 1 resume información proporcionada por el II Censo Nacional Agropecuario, relativo al tamaño de las fincas, su ubicación regional y características técnicas. Es notoria la gran importancia numérica de las pequeñas unidades agropecuarias (menores de 5 Has.), que representaban el 72% del total. Es interesante indicar que esta proporción estaría subestimada si se toma en cuenta que en dicho Cuadro se han omitido las unidades agropecuarias sin tierra de cultivo cuyo número era de 337,346 en 1972 (ONEC, 1975: Cuadro 12). Si se incorporan estas unidades, la proporción arriba señalada se eleva al 78%.

La participación de las fincas de menos de 5 Has. en el total de tierra cultivada es, sin embargo, más pequeña: 34%. Este hecho se explica por la distribución desigual de la tierra. Tal como muestra el Cuadro 1, las unidades mayores de 20 hectáreas, que representaban el 6% del número total de unidades agropecuarias, controlaban, en 1972, más de un tercio de la tierra cultivada.

Cuadro 1
 NUMERO Y CARACTERISTICAS DE LAS UNIDADES AGROPECUARIAS SEGUN EL
 TAMAÑO DE LAS MISMAS (HAS)

	Total	Menos de 1	1 - 5	5 - 20	20 - 100	100-más
Número (miles)	1054 ^a	172	592	226	54	10
Distribución de la Tierra cultivada 0/0	100	3	31	32	17	17
Contribución a la producción 0/0	100	28		72		
Ubicación Regional de las fincas 0/0						
Costa	12	2	6	3	*	*
Sierra	76	15	43	14	3	1
Selva	12	*	5	4	2	*
0/0 de las fincas que usan energía mecánica						
Costa	42	24	41	59	68	87
Sierra	3	2	3	3	4	7
Selva	4	2	2	4	6	12

* menos de 0.50/0

a no incluye las unidades sin tierra cultivada

Fuente: Elaborado a partir del II Censo Nacional Agropecuario 1972, Cuadro 12 y 18. Las cifras de contribución a la producción fueron tomadas de Caballero y Alvarez (1980), y corresponden al año de 1977.

En relación a la ubicación de las unidades agropecuarias según región natural, la mayor parte de ellas estaban situadas en la Sierra (760/0). El Cuadro 1 muestra asimismo que, en términos numéricos, la unidad agropecuaria predominante era la finca serrana menor de 5 Has. (580/0 del total), que convencionalmente se ha definido como economía campesina.

Las tres últimas filas del cuadro introducen un indicador de las características técnicas de las unidades productivas. El rasgo más relevante es la diferencia sustancial que se advierte entre, de un lado, las fincas ubicadas en la Costa, en las cuales el uso de energía mecánica es bastante frecuente, y, de otro lado, aquellas situadas en la Sierra y Selva, que operan básicamente con energía humana y animal. Hay también diferencias técnicas dentro de cada región natural (en general el uso de energía mecánica está directamente vinculado al tamaño de la finca), pero tales diferencias son secundarias en relación al marcado contraste que existe entre regiones: mientras en la Costa el 420/0 de las fincas operaba con energía mecánica, en la Sierra y Selva esta cifra fue, respectivamente, del 30/0 y 40/0. Este contraste tecnológico puede ser ilustrado de diversas maneras recurriendo a la información que provee a este respecto el II Censo Nacional Agropecuario (por ejemplo: diferencias en el uso de fertilizantes químicos, ac-

ceso al crédito, uso de tractores y productividad por hectárea).

Varios factores, vinculados entre sí, explican estas características: las condiciones naturales (particularmente difíciles en la Sierra y Selva), que dificultan el uso de energía mecánica; el desarrollo desigual de la infraestructura, y un patrón de crecimiento —reforzado por la política agraria) en el cual el abastecimiento urbano de alimentos ha dependido cada vez menos de las economías campesinas serranas (2).

La cuantificación de la participación relativa de los distintos tipos de empresa en el producto agropecuario total y en los distintos mercados enfrenta importantes dificultades. Primero, las estadísticas oficiales de carácter periódico no presentan datos desagregados de la producción por tipos de empresa. Segundo, la estructura agraria reciente ha sido afectada por la reforma agraria y por el actual proceso de parcelación en parte de las empresas asociativas, del cual no existe hasta la fecha una evaluación sistemática. Tercero, toda medición enfrenta la dificultad de la dispersión geográfica y regional de las unidades productivas, que es agudizada en la Sierra por la insuficiente infraestructura vial y el limitado presupuesto de las entidades gubernamentales encargadas de la recopilación estadística.

El estimado más serio de la contribución relativa de los diferentes tipos de unidades productivas al producto agropecuario total ha sido llevado a cabo por Caballero y Alvarez (1980), cuyos principales resultados son mostrados en el Cuadro 2. De acuerdo a dichos estimados, el principal tipo de empresa agropecuaria (desde el punto de vista de su contribución al producto), esta constituido por la mediana propiedad cuyo aporte representa alrededor del 50% del producto. De otro lado, las fincas con menos de 5 Has. (que los autores definen como “economías campesinas”) tienen relativamente una baja contribución al producto (28%), a pesar que ellas representan —como vimos— el 72% del número total de unidades agropecuarias. La contribución de las cooperativas y otros tipos de empresas asociativas surgidas del proceso de reforma agraria es aún menor: 22%.

Es importante anotar, además, la importancia relativa de los diferentes tipos de empresas en la oferta de las tres clases de productos considerados en el Cuadro 2. La mediana propiedad desempeña el rol crucial en la oferta de bienes agrícolas de consumo urbano directo (63%), mientras las cooperativas son particularmente importantes en la oferta de productos exportables (azúcar y algodón) y de insumos para la agroindustria (50%). La economía campesina tiene especial relevancia en la producción de bienes de autosubsistencia y destinados a mercados locales (productos de “mercado restringido”, en la definición de los autores), representando su aporte el 49% de la producción de este tipo de bienes.

Es importante el contraste que se advierte entre la importancia relativa en el número de unidades agropecuarias (Cuadro 1), donde la pequeña propiedad es la predominante, y la contribución relativa al producto (Cuadro 2), donde es la mediana propiedad la que tiene mayor significación. Este contraste dibuja una de las características cruciales de la agricultura peruana: de un lado, se tiene un inmenso número de pequeñas unidades, la mayoría de las cuales están ubicadas en la Sierra, operando en condiciones naturales adversas y tasadas en una tecnología tradicional. De otro lado, se tiene un número mucho menor de medianos propietarios, operando sobre recursos naturales sustancialmente superiores en promedio, con acceso a tecnología moderna y altamente integrados al mercado interno.

La situación del sector asociativo, y en particular de las cooperativas, es más difícil de caracterizar. Dos son los obstáculos principales: de un lado, estas empresas son marcadamente he-

Cuadro 2

**PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION
AGROPECUARIA POR TIPO DE PRODUCTORES Y CATEGORIAS DE PRODUCTOS, 1977**

Productores Productos	Sector Asociativo (a)	Mediana Propiedad (b)	Economía Campesina (c)	TOTAL
Consumo Urbano Directo (d)	5.4	31.4	13.2	50.0
Agroindustriales de Exportación (e)	16.0	10.2	5.7	31.9
Mercado Restringido (f)	0.5	8.8	8.8	18.1
TOTAL	21.9	50.4	27.7	100.0

(a): Incluye todas las formas de producción asociativa surgidas del proceso de la Reforma Agraria.

(b): Unidades Agropecuarias mayores de 5 Has., no afectadas por el proceso de la Reforma Agraria.

(c): Unidades agropecuarias con menos de 5 Has.

(d): Incluye arroz, frijol, limón, naranja, plátano, tomate, cebolla, ajo, camote, pallar grano seco, garbanzo, papa (riego), leche (consumo directo), carne de vacuno, porcino, ave y huevos.

(e): Caña de azúcar, algodón, café, maíz duro, vid, maní para aceite, sorgo, soya y leche (uso industrial).

(f): Trigo, yuca, cebada, maíz amiláceo, papa (secano) y carne de ovino.

Fuente: Caballero y Alvarez (1980: Cuadro 13).

terogéneas en múltiples aspectos. En términos de tamaño, recursos naturales, características técnicas y orientación de la producción las diferencias son tan grandes que el procedimiento correcto es el de distinguir entre ellas distintos tipos empresariales de acuerdo a sus características más importantes (3). El segundo obstáculo se refiere a su inestabilidad. Durante el período del gobierno militar, y en particular hasta 1975, hubo una política gubernamental de control-apoyo hacia el sector cooperativo. Ello comenzó a cambiar en la última fase de dicho régimen y se modificó sustancialmente a partir del año 1980, con el segundo gobierno de Fernando Belaúnde. Este gobierno ha promulgado una nueva legislación agraria, en la cual la prioridad es otorgada a la empresa privada; muchas cooperativas están enfrentando serios problemas financieros y un importante proceso de parcelación.

Veamos a continuación el comportamiento de la agricultura a lo largo del tiempo y, en particular, las tendencias de la producción agropecuaria.

Entre 1960 y 1981 la producción agropecuaria creció a una tasa promedio anual de 1.90/o, cifra inferior al ritmo de expansión de la población y de los otros sectores de la economía. Destaca, además, que esta tasa de crecimiento ha tendido a disminuir en las últimas décadas, sugiriéndose cierta tendencia hacia el estancamiento de la producción agropecuaria.

En el Cuadro 3 se muestra la tasa de crecimiento promedio anual de 16 productos principales del agro durante el período 1960-1981. Llama la atención, además del bajo nivel de estas

cifras, su carácter marcadamente desigual. Mientras la producción de algunos ítems creció rápidamente (es el caso de la carne de ave, café y arroz), en otros su producción cayó drásticamente (los casos más severos fueron los de cebada, trigo y algodón). Por otro lado, es interesante notar que los productos que tuvieron la expansión más rápida estuvieron destinados al consumo urbano o de exportación. De otro lado, en la mayor parte de los casos los productos de origen campesino experimentaron un crecimiento muy lento.

Cuadro 3			
TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA POR PRODUCTOS 1960-1981 Y NUMEROS DE PRODUCTORES			
Productos	Crecimiento Promedio Anual	² R	Número de Productores
Carne de ave	9.8	.88	819207
Café	4.0	.87	74747
Arroz	3.0	.56	32231
Carne de porcino	1.7	.83	550009
Carne de vacuno	1.4	.77	698926
Maíz	1.3	.36	484804
Leche	1.2	.65	698926
Frijo	.7	.09	51977
Papa	.6	.16	476366
Lana de ovino	-.3	.07	668718
Yuca	-.4	.08	77067
Carne de ovino	-.4	.19	668718
Caña de azúcar	-.9	.17	218
Cebada	-1.8	.84	352928
Trigo	-2.0	.71	242315
Algodón	-3.1	.63	18928

Fuente: Véase el apéndice 1

Los casos del algodón y de la caña de azúcar ameritan una mención especial. La caída del primero se debe en gran medida al relativo proceso de desplazamiento del mercado que sufrió el algodón a raíz de la introducción de fibras sintéticas con costos de producción sustancialmente inferiores (hasta alrededor del año 1963 la expansión de la producción algodонера había sido muy rápida). En el caso de la producción azucarera, varios factores explican su comportamiento, entre los cuales se tienen: a) la mayor importancia relativa del mercado interno en el destino de la producción azucarera (4), b) la política impositiva desarrollada por el régimen militar (5), y c) las dificultades que tuvieron las cooperativas para constituirse en organismos eficientes y dinámicos de manejo empresarial.

Finalmente, es interesante advertir que en los tres productos cuya producción creció rápidamente, el número de productores es menor que en gran parte de los otros productos. En el caso de la carne de ave el número real de productores es sustancialmente menor a la cifra que aparece en el Cuadro 3; si bien la mayoría de fincas tenía algún ave, la producción se encontraba fuertemente concentrada. De acuerdo al censo de 1972, 672 granjas (cada una con más de 5,000 aves) concentraban el 59.30/o del total de aves (ONEC 1975: Cuadro 25). De otro lado, en varios de los productos que experimentaron un lento crecimiento (o un decrecimiento absoluto) el número de productores, generalmente campesinos, era muy alto. El lento y desigual crecimiento de la producción agropecuaria tuvo así un impacto negativo muy grande en cientos de miles de productores agropecuarios, principalmente de la Sierra.

THE
UNIVERSITY OF CHICAGO
PRESS

II
POLITICA AGRARIA

THE
UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
CHICAGO, ILL.

II. POLITICA AGRARIA

En la sección anterior se han trazado algunas de las características más relevantes de la agricultura peruana, y su evolución a lo largo de las tres últimas décadas. Interesa a continuación evaluar la acción del Estado en relación a estas tendencias. Iniciamos nuestro análisis identificando las principales fases de la política agraria para luego, en un segundo acápite, examinar los aspectos de continuidad y cambio en la gestión estatal. En el tercer acápite se profundiza en el análisis de una de las políticas centrales de la acción del Estado en relación al agro: la política de inversiones, que permite complementar el estudio precedente.

1. Fases

a. De la política liberal hacia la planificación del desarrollo.

Hasta 1968 la orientación de la política agraria era básicamente de corte liberal, en tanto la asignación de los recursos y las decisiones de producción estaban orientadas por el funcionamiento del mercado. La intervención del Estado fue limitada y se dedicó principalmente a apoyar el desarrollo de la agricultura de exportación, las grandes obras de irrigación de la Costa y los proyectos de colonización de la Selva.

La vigencia de este modelo se fue agotando a lo largo de la década de 1960. Por un lado, hubo una permanente caída en la importancia relativa de las exportaciones. Así, mientras en el año 1950, el algodón, azúcar y café representaban, en conjunto, alrededor del 55% del total de exportaciones, esta proporción disminuyó hacia fines de la década de 1960 al 17% (Hopkins 1981: 144). De otro lado, este patrón de crecimiento fue incapaz de mejorar la situación

de los cientos de miles de campesinos pobres de la Sierra, que quedaron, en gran medida, al margen de los beneficios de la expansión de la economía. Los movimientos campesinos, tomas de tierras y aparición de focos guerrilleros en áreas campesinas, ocurridos en este período, mostraron la fragilidad del modelo seguido.

La década de 1960 puede verse como un período de transición entre una política económica francamente liberal, que había sido aplicada en las décadas precedentes, y el rol crecientemente intervencionista que fue asumiendo el Estado. Hitos en esta perspectiva fueron el desarrollo del sistema nacional de planificación (el INP fue creado en 1963) y, en el terreno de la reforma agraria, la promulgación de la Ley de Bases de la Reforma Agraria (Decreto-Ley 14328), de noviembre de 1962, y la Ley 15037 de Reforma Agraria, de mayo de 1964. Aunque en este período dicho proceso fue frustrado (6), la presencia del Estado en el agro se hizo creciente y fue desplazando su atención de los aspectos estrictamente técnicos hacia los problemas de tenencia y de organización social de la producción.

b. El Período de Reformas

A partir de 1968 se produce un giro sustancial en la política agraria, cuyo énfasis se desplaza hacia la reforma agraria. Si la economía de mercado no había podido elevar los niveles de vida del campesinado, entonces ello debía lograrse a través de la redistribución de los factores de la producción y, en general, mediante una intervención más directa del Estado en aspectos tales como la comercialización de alimentos, fijación de precios, control sobre el manejo de las empresas asociativas y orientación de la inversión.

Pese al indiscutible impacto político y económico de la reforma agraria (ésta transfirió aproximadamente un 40% del total de la tierra de uso agropecuario a 360,000 familias), su impacto en la distribución del ingreso y en los niveles de producción y empleo fueron limitados. La reforma redistribuyó entre el 10% y el 20% del ingreso nacional y benefició principalmente a los trabajadores estables de las empresas, sobre todo, de las ubicadas en la Costa. La mayoría del campesinado serrano quedó fuera de sus beneficios. De otro lado, tampoco fue significativo su impacto en la producción, cuyo ritmo de crecimiento continuó siendo marcadamente lento.

La forma de aplicación de la reforma agraria, y en general de la política agraria, no fue homogénea a lo largo del gobierno militar (7). En un primer momento, y hasta alrededor del año 1971, el centro de atención fue ocupado por la reforma agraria:

“Entre 1969 y 1971, el énfasis se centra en el proceso de reforma agraria. La producción es vista como un problema derivado del patrón de tenencia; si ésta cambia —se supone— la producción aumentará. Las posibles caídas en la producción derivadas de los desajustes introducidos por la reforma tratarán de compensarse con una mejor comercialización interna de los productos. La creación de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios y Pesqueros (EPSAP) por el D.L. 17734/1969, da cuenta de esta actitud. También durante este período se explicita la importancia de abastecer a Lima Metropolitana a precios “razonables”. La Junta Reguladora de Precios Alimenticios de Lima Metropolitana (JURPAL) se crea con este propósito en 1970” (8).

En este primer momento, el proceso de reforma agraria se concentró en afectar a las empresas agropecuarias más rentables, con el objetivo de desplazar del campo al núcleo más impor-

tante de la llamada oligarquía y reorientar el excedente económico agrario en función del patrón de desarrollo implementado.

Un segundo momento de la política agraria se ubica entre 1972 y 1974. Aunque el centro de atención permanece en el proceso de afectación y de adjudicación de tierras, problemas de producción y abastecimiento conducen al gobierno a tomar medidas específicas en estos terrenos, tales como la formación de SUPER-EPISA y el establecimiento de los Comités Locales de Producción, cuyo impacto fue, sin embargo, limitado.

En el campo de la reforma agraria también hubo cambios notorios. Dos de ellos ameritan nombrarse brevemente. De un lado, se dio impulso a los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR), con el objetivo de potenciar la utilización racional de los recursos de una determinada zona o área geográfica, promover su desarrollo integral y facilitar el proceso de planificación (9). De otro lado, se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) —Junio de 1971— y se promulgó el Decreto Ley N.º. 19400 —mayo de 1972—, medidas que tuvieron como finalidad el promover la organización del campesinado dentro del esquema participacionista promovido por el gobierno.

c. Un periodo de transición: la segunda fase del Gobierno Militar.

Entre 1974 y 1975 la crisis económica internacional comenzó a hacer sentir sus efectos en la marcha de la economía nacional, al mismo tiempo que era notorio el desgaste político del gobierno. En agosto de 1975 se produce el cambio del general Velasco por Morales Bermúdez, iniciándose la “segunda fase” del régimen militar.

El crecimiento insuficiente de la producción agropecuaria, los problemas existentes para garantizar el abastecimiento de alimentos a las ciudades, el pobre desempeño de las empresas del sector asociativo y la creciente inestabilidad en el campo, hicieron ver el limitado impacto de la reforma agraria en reactivar la producción y, consecuentemente, llamaron la atención sobre otras áreas críticas de la problemática agraria.

A fin de evitar que el alza de los precios de los alimentos en el mercado mundial afectara drásticamente a los consumidores urbanos, el gobierno recurrió de manera creciente a los subsidios. Asimismo, a fines de 1974, se creó el Ministerio de Alimentación y poco después el Sistema de Producción Agropecuario (junio de 1975), ambos en un esfuerzo por fortalecer el área de la producción, comercialización y consumo alimenticio. Un cambio de mayor importancia aún, fue la progresiva eliminación de los controles de precios que se inicia en 1976, ilustrando el proceso de transición hacia un manejo económico más liberal. El cambio fue particularmente drástico durante el año 1977, en el que el número de productos cuyos precios eran controlados baja de 79 a 13 productos entre marzo y setiembre (Alvarez, *op. cit.*: 113). De otro lado, el creciente déficit fiscal hizo cada vez más difícil la mantención de los subsidios cuya reducción comenzó a ser implementada, en especial, a partir de 1977.

En el terreno de la reforma agraria también hubo cambios importantes: se restringió el rol del SINAMOS y el apoyo gubernamental a la CNA (10), dándose mucho énfasis a la capacitación empresarial (que reemplazó a la labor de promoción participacionista); hubo una disminución en el ritmo de las afectaciones llegando a una práctica paralización a mediados de 1976; y se emitieron disposiciones destinadas a la reestructuración y/o redimensionamiento de las empresas asociativas, con el objetivo de aumentar su eficiencia y consolidar su administración

(Ministerio de Agricultura y Alimentación, *op. cit.*: 359-360).

d. El nuevo liberalismo.

El segundo gobierno de Belaúnde, iniciado en 1980, ha significado, en parte, el retorno a viejos preceptos que dominaron la política agraria de las décadas de 1950 y 1960. Se ha vuelto a dar un marcado apoyo a la agricultura comercial moderna, básicamente costeña, manteniendo en un segundo lugar los planes de desarrollo del agro serrano. De otro lado, ha disminuido la intervención estatal, dejando a las fuerzas del mercado las decisiones de qué y cómo producir; todo ello combinado con ambiciosos planes de desarrollo de la Selva y Ceja de Selva.

Los resultados han sido limitados: la producción agropecuaria se ha mantenido virtualmente estancada, hay un proceso significativo de parcelación de las cooperativas, los indicadores de la dependencia alimentaria se han agudizado y no ha habido una mejora en la situación del campesinado, cuyos niveles de vida se han deteriorado.

2. Continuidad y cambio.

Pese a la diversidad de gobiernos habidos a lo largo de este período, se advierten algunos rasgos comunes en relación al diseño y aplicación de las políticas agrarias:

a. La intervención del Estado a través de la política de precios, créditos, inversiones, asistencia técnica y otras áreas afines ha priorizado la agricultura costeña y de la Selva, y, en particular, aquellos productos de consumo urbano y/o de exportación (11).

b. Los productores campesinos han sido, en gran medida, marginados de las medidas de apoyo y asistencia estatal. Su limitado acceso al crédito y a la asistencia técnica es bastante ilustrativo de esta situación: según el Censo Agropecuario de 1972 tan sólo el 50/o de los productores tuvieron acceso al crédito y poco más del 30/o recibieron algún tipo de asistencia técnica. En líneas generales, esta situación se ha mantenido hasta la actualidad.

c. La política agraria ha estado marcada por objetivos inmediatistas, uno de cuyos ejes ha sido el abastecimiento urbano de alimentos a precios "razonables", no existiendo una política de largo plazo de fomento a la producción y al cambio tecnológico.

Junto a los aspectos de continuidad anotados han habido también rasgos específicos que han caracterizado las distintas fases de la política agraria, ya mencionadas, así como las tendencias al cambio en la orientación y/o énfasis de las políticas desarrolladas. En relación a esto último es notoria la importancia creciente otorgada al abastecimiento del mercado interno. Pese a que la acción estatal se ha mantenido bastante sesgada en favor de un número relativamente reducido de productores y productos, hay un progresivo, aunque lento, proceso de diversificación del apoyo estatal.

Otra tendencia relevante es la creciente preocupación por la problemática tecnológica y por un análisis macroeconómico global de la agricultura. La aplicación de la reforma agraria puso en evidencia que, pese a su innegable importancia, el énfasis dado a temas relacionados con la tenencia de la tierra había ocasionado el descuido de áreas vitales como la incidencia de políticas globales sobre la agricultura y los aspectos técnicos.

3. La inversión pública en la agricultura

Veamos a continuación hasta qué punto los rasgos anotados hasta aquí se manifiestan en la orientación de la inversión pública agraria.

En el Cuadro 4 y Gráfico 1 se presenta la evolución de los gastos del sector público durante el período 1961-1978. La primera columna del Cuadro muestra el total de gastos del Gobierno (G), la segunda el nivel de gastos del gobierno en la agricultura (Ga), y la tercera, uno de sus componentes principales, el gasto en irrigaciones (Gi). Las dos últimas columnas presentan los coeficientes porcentuales correspondientes.

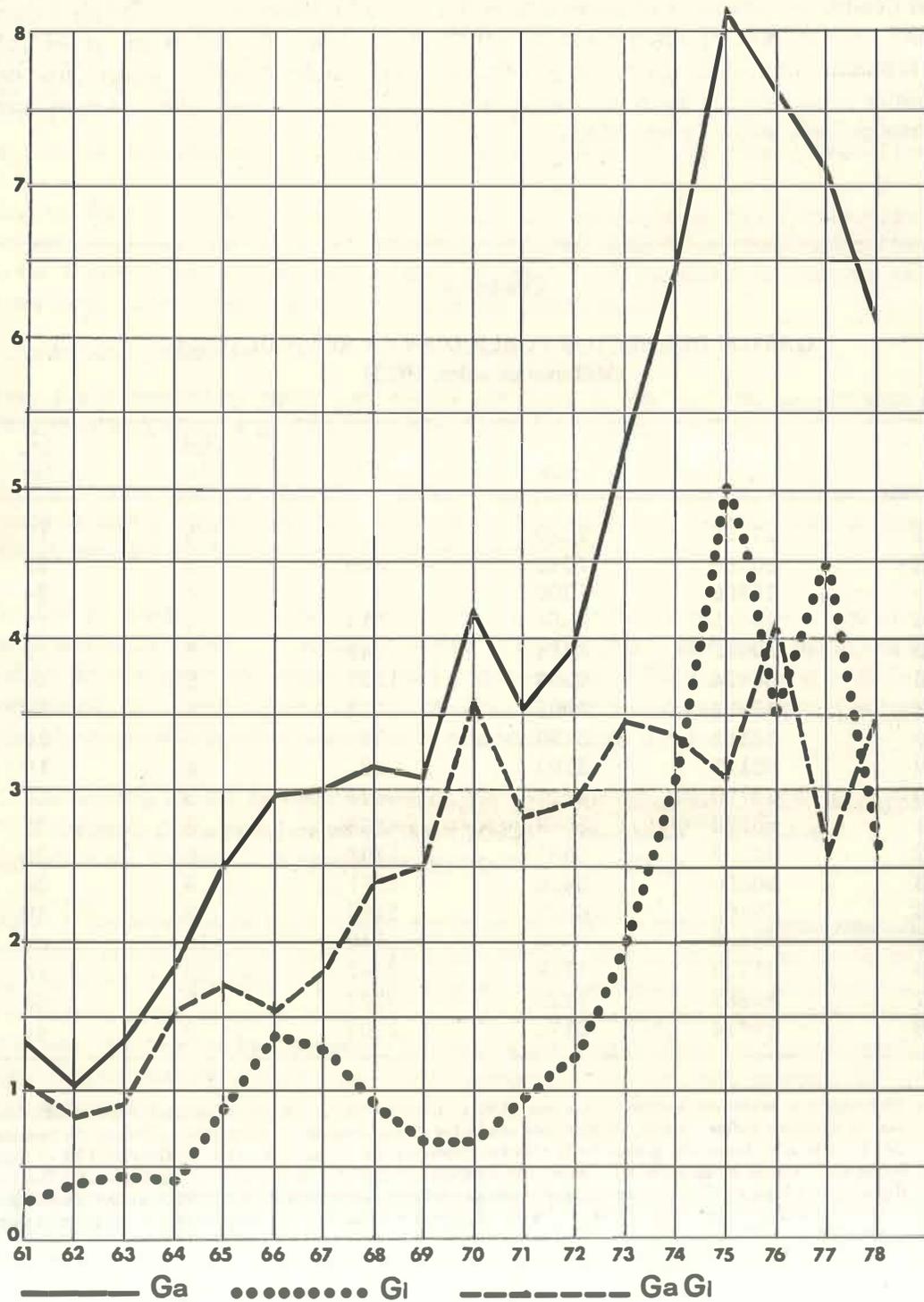
Cuadro 4					
GASTOS DEL SECTOR PUBLICO EN LA AGRICULTURA (Millones en soles, 1973)					
Año	G	Ga	Gi	$\frac{Ga}{G}$	$\frac{Gi}{Ga}$
1961	27161	1280	220	5	17
1962	30768	1043	300	3	29
1963	35366	1300	440	4	34
1964	43081	1884	314	4	17
1965	49911	2514	745	5	30
1966	54494	2906	1327	5	46
1967	56603	3007	1175	5	39
1968	53485	3196	799	6	25
1969	52117	3103	581	6	19
1970	52780	4277	578	8	14
1971	55928	3563	805	6	23
1972	62222	3982	1108	6	28
1973	66390	5410	1971	8	36
1974	79605	6519	3186	8	49
1975	83469	8090	5040	10	62
1976	81213	7758	3563	10	46
1977	86687	7226	4527	8	63
1978	69314	6170	2705	9	44

Fuente: Elaborado a partir de Valdés y Alvarez (1984: Cuadro 6). A fin de reducir el sesgo producido por el proceso inflacionario, se han deflatado las cifras absolutas utilizando el índice de precios de la oferta y demanda global de la Oficina Nacional de Estadística (1979: Cuadro 16), el cual toma como base el año 1973. El contenido de las diferentes columnas es el siguiente. G: Gastos del sector público; Ga: Gastos del gobierno central en el sector agropecuario; Gi: Gastos del gobierno en irrigaciones. Las cifras de las dos últimas columnas están expresadas en términos porcentuales.

Gráfico 1

GASTOS DEL SECTOR PUBLICO EN LA AGRICULTURA

(Miles de millones de soles, 1973)



Fuente: Cuadro 4.

El análisis de estas cifras, y de su ilustración gráfica, permite ubicar un conjunto de características del gasto público en la agricultura, que sirven de contexto para el análisis de la política de inversiones. Destacan cuatro aspectos: 1) la reducida significación relativa del gasto público en el agro, 2) su rápida expansión durante el período considerado, 3) la creciente magnitud del monto destinado a irrigaciones, y 4) el carácter marcadamente cíclico del gasto.

Durante el período considerado, los gastos del sector público en la agricultura representaron en promedio, poco más del 6^o/o del total de gastos gubernamentales; monto que puede considerarse exiguo, dada la prioridad que formalmente se ha otorgado al sector agropecuario. Es importante destacar, sin embargo, que esta proporción ha ido creciendo a lo largo del tiempo (por lo menos hasta 1976), pasando del 4^o/o, que fue el promedio en el período 1961-66, al 9^o/o en los años 1976-78.

El ritmo de crecimiento del gasto público en este sector ha sido elevado (alrededor del 12^o/o promedio anual en soles constantes), aunque se advierte una severa caída a partir del año 1976 (véase el Gráfico 1). Es importante notar, asimismo, el diferente comportamiento de sus componentes. El monto destinado a irrigaciones, que ha representado, en promedio, alrededor del 35^o/o, tuvo un rápido crecimiento, sobre todo en la primera mitad de la década de 1970. En verdad, gran parte de la expansión del gasto público en la agricultura en ese período se explica por el monto creciente dedicado a irrigaciones.

Finalmente, es notorio el carácter cíclico del gasto público en la agricultura, de acuerdo a las fases de expansión y recesión del aparato productivo. Dicho gasto aparece, hasta cierto punto, como una variable de ajuste de la política económica: en períodos de rápido crecimiento el gasto público en el agro experimentó una sustancial expansión, ocurriendo lo contrario en períodos de recesión. En base al Cuadro 4 y a datos de la ONE (1979: Cuadro 12), es posible distinguir dos fases de expansión (1961-66 y 1970-75) y dos de recesión (1967-69 y 1976-78). En las fases de expansión económica el gasto público dedicado a la agricultura aumentó de manera significativa (20^o/o y 19^o/o de crecimiento promedio anual, respectivamente), muy por encima del ritmo de expansión del gasto gubernamental global. En los períodos de recesión ocurrió exactamente lo contrario: los recursos del gobierno dedicados al agro crecieron muy lentamente o experimentaron una caída (2^o/o y -9^o/o de crecimiento promedio anual para los períodos 1967-69 y 1976-78, respectivamente).

En el Cuadro 5 se muestra la evolución de la inversión del sector público agrario durante la década de 1970. Se advierten claramente dos fases: una de rápida expansión, hasta el año 1975, y una de drástica caída en los montos invertidos a partir de dicho año. El Programa de Recursos Hídricos es notoriamente el más importante, representando en promedio más del 80^o/o de la inversión pública sectorial. Por otro lado, es importante advertir la diferente importancia relativa de los programas sectoriales en ambas fases. Las inversiones en reforma agraria, producción e investigación, que habían tenido cierta significación entre 1971-75, disminuyen en importancia en la segunda mitad de la década. De otro lado, se advierte en este último período un aumento relativo de los gastos públicos en recursos hídricos, sugiriendo que los paquetes de estabilización que fueron aplicados afectaron de manera más drástica los demás programas de inversión, no referidos a irrigaciones. Es recién en 1980 que se observa una drástica caída en la proporción de la inversión destinada a recursos hídricos.

Cuadro 5

INVERSION DEL SECTOR PUBLICO AGRARIO 1971 - 1979
(millones de soles constantes de 1973)

Año	Total	Programas Sectoriales (composición o/o)					Forest.
		R. Hidr.	Prod.	Comer.	Inv.	R.A.	
1971	805	78	5	2	5	8	2
1972	1623	70	14	4	4	7	*
1973	2411	76	7	2	2	11	2
1974	4171	77	12	4	2	3	2
1975	5884	94	4	*	*	1	1
1976	4003	88	5	3	*	2	1
1977	4575	91	3	3	1	1	1
1978	2918	86	6	4	2	1	1
1979	2991	87	7	3	1	1	1
1980	n.d.	75	11	5	2	4	3

* menos del 0.5 o/o n.d.: no disponible

Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Agricultura y Alimentación (1980: Cuadro 189)
El nombre completo de los programas sectoriales es el siguiente: Recursos Hídricos, Producción Comercialización, Investigación, Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Forestal y de Fauna.

¿Cuál es la fuente de financiamiento de la inversión pública agraria?

El Diagnóstico Sectorial Agropecuario del Ministerio de Agricultura (1980) incluye valiosa información sobre el particular para la década de 1970, que hemos condensado en el Cuadro 6. Es significativa la importancia relativa del financiamiento externo: entre 1971 y 1979, en promedio, el 40 o/o del total de la inversión pública agraria tuvo financiamiento de este tipo (básicamente a través de endeudamiento). Se advierte, además, fluctuaciones de cierta significación a lo largo del tiempo y una moderada tendencia al incremento de esta proporción, por lo menos hasta 1979.

Cuadro 6

**IMPORTANCIA RELATIVA DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO EN LA
INVERSION PUBLICA AGRARIA (o/o)**

Año	Total	Programas Sectoriales					Forest.
		R. Hidr	Prod.	Comer.	R.A.	Inv.	
1971	17	21	0	0	4	0	18
1972	40	51	9	0	37	0	78
1973	35	41	0	2	25	0	37
1974	32	37	24	0	13	0	24
1975	48	49	26	0	4	0	31
1976	37	40	30	0	2	0	18
1977	40	42	25	6	12	0	60
1978	44	47	35	23	0	0	48
1979	67	70	45	84	47	18	45
1980*	33	34	44	0	14	52	8
Promed. 1971/79	40	44	22	13	16	2	40

El análisis por programas sectoriales también es ilustrativo. El programa con una mayor proporción de financiamiento externo es el de Recursos Hídricos (constituido mayoritariamente por irrigaciones), con 44% del mismo. Este tipo de financiamiento era también importante en el Programa Forestal y de Fauna. En todos los restantes programas el financiamiento *interno* ocupaba una proporción superior a las tres cuartas partes.

En el Cuadro 7 hemos sintetizado la distribución de la inversión pública agraria por programas y departamentos, tal como ésta aparece en el Plan Operativo del Sector Agrario 1982. Esta información nos permite una aproximación más reciente a la problemática en cuestión y a su dimensión regional. La primera cifra en cada columna nos indica el monto absoluto (en miles de millones de soles), seguido de su distribución porcentual por departamentos.

Cuadro 7									
INVERSION PUBLICA AGRARIA POR PROGRAMAS SECTORIALES POR DEPARTAMENTOS, 1982									
Departamento	Total	Programas Sectoriales							
		AF	RA	AC	AM	PA	AS	I	FF
Total ^a	214	126	35	16	14	10	7	3	3
Piura	16.7	27.4	0	1	0	1	4	11	4
Arequipa	13.6	22.1	1	1	4	1	1	3	3
Cajamarca	12.9	17.2	4	1	4	26	6	16	7
Lima	8.9	5.4	0	43	18	17	6	7	13
Lambayeque	6.7	11.0	0	*	0	1	2	4	2
San Martín	5.9	1.0	30	1	3	1	*	1	*
Cusco	4.5	2.4	5	14	12	5	4	10	4
Loreto	4.0	.0	10	10	3	22	7	8	5
Junín	3.2	.7	8	2	7	8	9	7	5
Pasco	3.2	.0	17	2	0	0	4	1	3
La Libertad	3.1	2.8	3	4	3	3	2	13	3
Huánuco	2.8	.0	10	6	7	1	3	3	2
Puno	2.4	.3	7	2	8	3	3	1	13
Ica	2.2	3.1	0	2	1	1	2	0	2
Ancash	2.0	1.6	*	1	8	2	4	11	4
Ayacucho	2.0	1.8	0	4	2	4	1	*	14
Tacna	1.6	.8	*	3	1	1	23	0	1
Apurímac	.9	.3	*	*	9	1	1	*	2
Tumbes	.8	1.2	0	0	0	*	1	0	1
Moquegua	.7	.5	*	*	2	*	8	0	*
Madre de Dios	.6	.0	3	*	1	*	0	0	5
Ucayali	.5	.0	*	1	5	*	0	1	5
Huancavelica	.4	.0	*	1	1	1	7	*	1
Amazonas	.4	.4	*	*	1	*	*	0	*

^a miles de millones de soles

AF: Ampliación de Frontera Agrícola, RA: Reforma Agraria y Asentamiento Rural, AC: Agroindustria y Comercialización, AM: Apoyo Múltiple, PA: Producción Agropecuaria, AS: Agua y Suelos, I: Investigaciones, FF: Forestal y Fauna. Un asterisco(*) indica cifras menores al 0.5%/o.

Fuente: Elaborado a partir de Ministerio de Agricultura (1982: Cuadro VLI).

Observando la composición de la inversión pública agraria por programas sectoriales (primera fila) se advierte que se mantiene el predominio de los gastos vinculados al manejo de los recursos hídricos, que aparecen ahora bajo el programa de ampliación de Frontera Agrícola (AF). Dicho programa cubre el 59^o/o de la inversión proyectada para el año 1982, seguido en importancia por los programas de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (RA), y de Agroindustria y Comercialización (AC) que representan, respectivamente, el 16^o/o y el 7^o/o de la inversión planeada del sector agrario para dicho año. La importancia de los demás programas es, cuantitativamente, de orden secundario. En conjunto representan alrededor del 17^o/o de la inversión.

La inversión pública agraria está bastante concentrada en algunos departamentos específicos, advirtiéndose en general un sesgo en favor de la Costa. Los departamentos de la Sierra Sur reciben un monto de inversión pública que puede considerarse exiguo, desde el punto de vista de la cuantía de la población rural que estos albergan.

Seis departamentos (Piura, Arequipa, Cajamarca, Lima, Lambayeque y San Martín) concentran cerca de las dos terceras partes de la inversión pública agraria. Cuatro de ellos son departamentos litorales. De otro lado, ocurre lo contrario con los departamentos de la Sierra Central y Sur del país (Cusco, Junín, Pasco, Huánuco, Puno, Ayacucho, Apurímac y Huancavelica) que habrían recibido menos de un quinto de la inversión pública agraria (19.4^o/o), pese a que en conjunto la población rural de estos departamentos representa más del 45^o/o del total nacional. En el principal programa sectorial, el dedicado a la ampliación de la frontera agrícola, esta concentración es aún mayor: Piura, Arequipa, Cajamarca, Lima y Lambayeque son receptores del 83^o/o de la inversión pública agraria. De esta lista, los dos primeros departamentos recibieron la mitad de este tipo de inversión. De otro lado, los departamentos de la Sierra centro y sur, recibieron, en conjunto, menos del 6^o/o del monto total de la inversión contemplada en este programa.

Uno de los aspectos de continuidad en la política agraria contemporánea, ha sido la alta significación de los proyectos vinculados a los recursos hídricos y, con ello, la prioridad que ha recibido la Costa. Así, entre 1951 y 1964, de la expansión del área cultivada debida a proyectos públicos, el 60^o/o de ésta se concentró en la región costeña. La ampliación de la frontera agrícola en la Sierra, producto de este tipo de proyectos, tuvo una importancia secundaria. 14.8^o/o (CONESTCAR 1969 Cuadro 52) (13). En las décadas de 1950 y 1960 gran parte de estos proyectos se ubicaron en la Costa norte y centro del país, en departamentos donde los cultivos principales eran el algodón y la caña de azúcar (Alvarez 1974: 60). De otro lado, los proyectos públicos de irrigaciones que se llevaron a cabo en la Sierra, se encontraban también fuertemente concentrados. Dos departamentos: Cajamarca y Junín, obtuvieron cerca del 80^o/o de las hectáreas mejoradas, entre 1950 y 1964 (CONESTCAR 1969: 153).

En la década de 1970 estos rasgos se mantuvieron, y probablemente agudizaron. Se estima que en este periodo, por lo menos el 90^o/o de los recursos del Programa de Recursos Hídricos se destinó a proyectos ubicados en la Costa (Ministerio de Agricultura y Alimentación 1980: 377).

III
**UNA APROXIMACION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
DEL SECTOR AGRARIO**



III. UNA APROXIMACION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL SECTOR AGRARIO

Uno de los notables vacíos en la extensa literatura sobre el sector agrario peruano, es la ausencia de investigaciones específicas sobre el funcionamiento de la administración pública vinculada a la problemática agraria. Aun en los importantes estudios y reflexiones dedicados a la política agraria (14), el análisis de este tema es relativamente escaso (15).

Ciertamente no nos podemos detener en los factores que explican esta situación, pero dos de ellos merecen nombrarse brevemente: el primero es la falta de comunicación que se advierte entre la labor que realizan los funcionarios de la administración pública y el mundo académico, a tal punto que pueden considerarse dos mundos diferenciados con débiles vínculos entre sí. En segundo lugar, existe, a menudo, la actitud implícita de que el análisis del diseño y aplicación de la política agraria no requiere del examen de la estructura orgánica de la administración pública; esta última es considerada, en todo caso, como una variable endógena, resultado del signo y orientación de la política agraria (16).

Este capítulo está dividido en dos secciones: En la primera se presenta una descripción general de la estructura orgánica del sector público agrario. La segunda está dedicada al examen de la distribución de los funcionarios en la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y de otras entidades afines. Esta sección concluye con una breve discusión sobre los problemas del funcionamiento que enfrenta el sector público agrario. Dada la amplitud del tema en cuestión, este capítulo debe considerarse aún como una primera aproximación.

1. Estructura Orgánica

Las características básicas de la actual estructura del sector público agrario fueron determinadas por el Decreto Ley No. 21 del 19 de enero de 1981, reglamentado posteriormente por la Resolución Ministerial del 25 de marzo del mismo año.

La exposición de motivos de la mencionada ley orgánica permite ubicar la intencionalidad general de la reestructuración que propone. En primer lugar, da énfasis al incremento de la producción y de la productividad del agro, situándolas como ejes de la nueva estructura orgánica del Sector. En segundo lugar, complementa la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario (D.L. No. 2) que otorga especial atención al fortalecimiento de los mercados, al abastecimiento de insumos y al desarrollo de programas de investigación, extensión y fomento agropecuario. En tercer lugar, se hace mención particular a la desconcentración de la organización del sector público agrario en beneficio de los niveles regionales y locales. Una característica importante de la nueva estructura de la administración pública vinculada al sector agropecuario es la distinción de las entidades públicas en dos grandes categorías: a) de regulación; y b) de apoyo a la producción.

En el Cuadro 8 se presenta el organigrama de la estructura del sector público agrario, tal como esta es indicada en la ley orgánica mencionada. En la estructura del Ministerio de Agricultura se distinguen seis niveles diferenciados: En primer lugar la alta dirección, que comprende el Despacho Ministerial y la Dirección Superior. Luego, un segundo nivel es el órgano de control conformado por la Inspectoría General. Un tercer nivel, constituido por los órganos de asesoramiento (Oficina Sectorial de Planificación Agraria, Oficina General de Asesoría Jurídica, y Oficina General de Racionalización). Un cuarto nivel está dado por los órganos de apoyo (Oficina General de Administración, Ofical General de Catastro Rural, Oficina Sectorial de Estadística, Oficina de Orientación Financiera Agraria, y Oficina General de R.R.PP.). A continuación vienen los órganos de línea centrales, que comprenden cinco entidades que son las Direcciones Generales de: Aguas, Suelos e Irrigaciones; de Agricultura y Ganadería; de Agroindustria y Comercialización; Forestal y de Fauna; y la de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Finalmente, tenemos los órganos de línea desconcentrados, constituidos por las Direcciones Regionales. De estos distintos niveles, es necesario reiterar la distinción entre la función de regulación y la función de apoyo que ellos cumplirían. El núcleo de las acciones de regulación se llevarían a cabo en las Direcciones Generales, mientras que la labor de apoyo a la producción agraria estaría a cargo de las instituciones públicas descentralizadas.

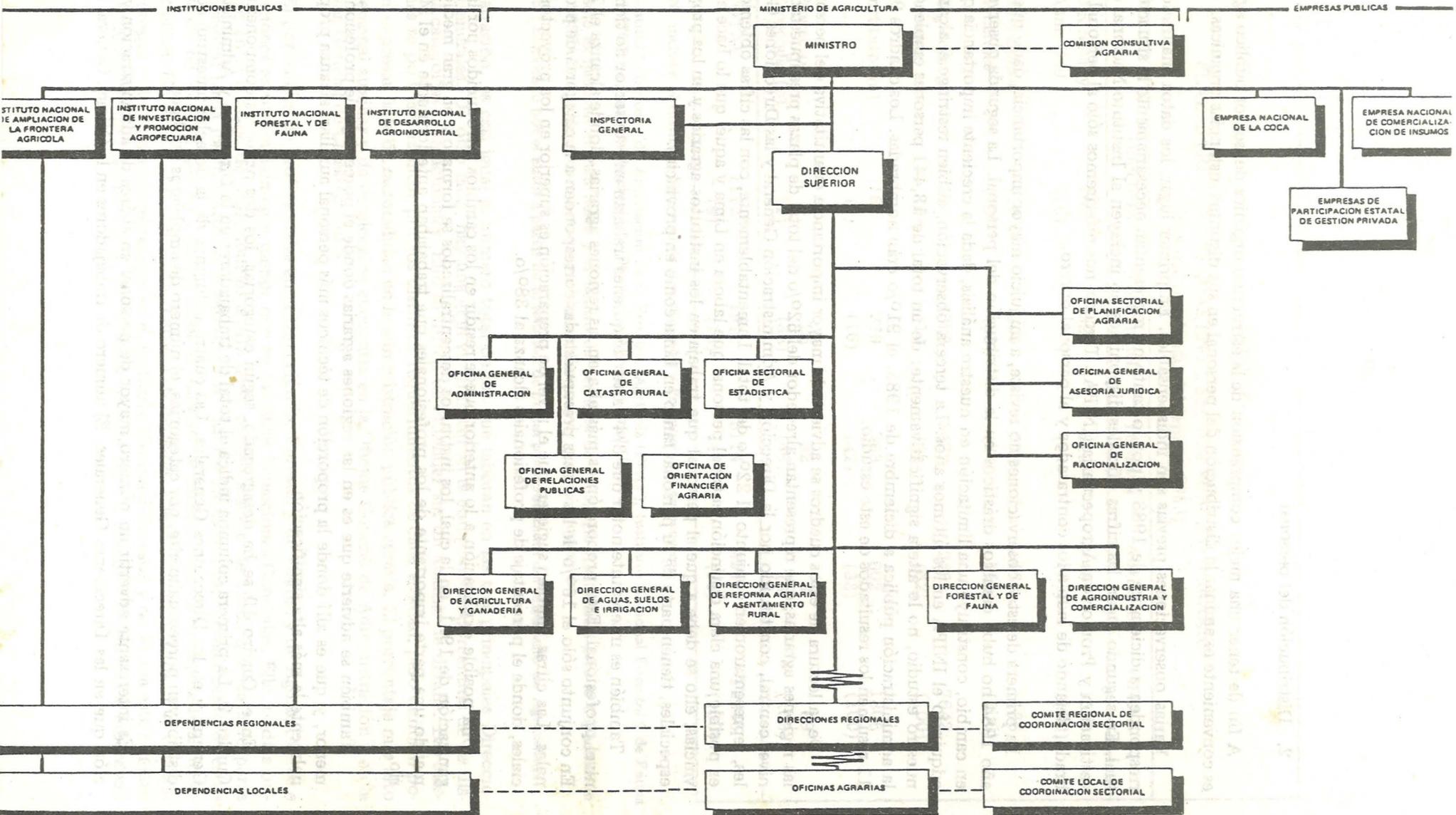
Observando la evolución a lo largo del tiempo de la organización del sector público agrario, dos características llaman la atención y ameritan una investigación de detalle. Por un lado, es notorio el cambio relativamente frecuente que ha tenido la estructura orgánica de este Sector; en poco más de 10 años, el Ministerio ha tenido cuatro reorganizaciones fundamentales: La primera en 1969, con la formación del Ministerio de Agricultura y 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; y la cuarta, a partir de la ley orgánica emitida en enero de 1981. Cada fase de la política agraria ha ido acompañada de una correspondiente reestructuración de la administración pública agraria. En segundo lugar, se advierte un movimiento pendular entre una visión centralista y una visión descentralizada en la organización pública; así, mientras el gobierno de Velasco significó una relativa centralización de funciones, el gobierno actual parece haber significado, hasta cierto punto, una vuelta al espíritu liberal que animaba la organización del sector público agrario antes de 1968.



OFICINA GENERAL DE RACIONALIZACIÓN

Cuadro 8

SECTOR PUBLICO AGRARIO
DECRETO LEGISLATIVO No. 21 del 19-01-1981



2. Distribución del personal

A fin de tener una mejor comprensión de la estructura orgánica del sector público agrario, es conveniente examinar la distribución del personal en sus distintas instancias orgánicas.

Varias observaciones previas son indispensables. En primer lugar, los datos analizados corresponden a diciembre de 1983 y por lo tanto no representan necesariamente la situación actual. En segundo lugar, las cifras oficiales disponibles no incluyen al Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria (INIPA). Tercero, nos referiremos sólo al personal nombrado, dejando de lado a los contratados y al personal obrero.

La primera de estas observaciones no reviste, a mi juicio mayor importancia, dado que en el año 1984 no hubo cambios drásticos en la distribución del personal. La segunda observación, en cambio, constituye una limitación en nuestro análisis, dada la creciente importancia que ha adquirido el INIPA en los últimos años. La tercera observación, si bien restringe el alcance de nuestro estudio, no lo altera significativamente: de un total de 13,441 personas empleadas en la administración pública a diciembre de 1983, el 91% eran nombradas. Los cuadros 9, 10 y 11 resumen los resultados de este estudio.

De la lectura de estos cuadros se advierte la mayor importancia cuantitativa del personal en las regiones agrarias, que representan alrededor del 62% del total de plazas presupuestadas. El nivel central, constituido por la Dirección y Administración General y las Direcciones Generales, representaron en conjunto el 22% del total. Lamentablemente, con las cifras obtenidas no es posible una clara distinción entre el personal que labora en Lima y aquél que lo hace en provincias; ello se debe a que el personal que trabaja en los institutos agrarios y en los proyectos especiales, tienen parte de su personal tanto en Lima como en provincias.

También es interesante notar que 3/4 partes de quienes trabajan en este sector no tienen un nivel profesional. Esta proporción es más alta en las regiones agrarias, donde alcanza el 77%. En conjunto sólo el 16% de las plazas presupuestadas corresponden a la categoría de profesionales. Las cifras también sugieren que el nivel de preparación es superior en los proyectos especiales, donde el porcentaje de profesionales alcanza al 38%.

Una posible explicación a lo anterior puede residir en los cambios introducidos por la reorganización de 1981, en la cual, los institutos descentralizados se formaron, en gran medida, tomando una parte importante de los profesionales que trabajaban anteriormente en el Ministerio.

También se advierte que es en las regiones agrarias donde el porcentaje de profesionales es menor, y que es allí donde la proporción de técnicos más personal auxiliar, alcanza proporcionalmente la más alta significación.

En el Cuadro 10 se ha desagregado, según categorías, los dos primeros componentes del Cuadro 9. La primera columna indica el total de trabajadores en la Dirección y Administración General y en las Direcciones Generales. Las cuatro columnas de la derecha muestran cómo se distribuyen porcentualmente, por categorías, el número de empleados públicos.

Es interesante advertir un número mayor de personal en el área de administración y dirección que en las Direcciones Generales. El número de trabajadores en la Oficina General de Ad-

Cuadro 9
PLAZAS PRESUPUESTADAS EN EL SECTOR PUBLICO AGRARIO*
 (Personal nombrado, Diciembre 1983)

	Directivos	Profesional	Técnicos	Auxiliares	TOTAL
Dirección y Adm. Gral.	165 (10)	322 (20)	619 (39)	487 (31)	1593 (100)
Direcciones Generales	119 (10)	256 (23)	278 (24)	483 (43)	1136 (100)
Regiones Agrarias	658 (9)	1093 (14)	3422 (45)	2469 (32)	7642 (100)
Institutos (a)	162 (9)	279 (16)	763 (42)	602 (33)	1806 (100)
Proyectos Especiales (b)	8 (12)	26 (38)	32 (46)	3 (4)	69 (100)
TOTAL	1112 (9)	1976 (16)	5114 (42)	4044 (33)	12246 (100)

o No incluye al Instituto Nacional de Investigación y Promoción Agropecuaria.

(a) Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola (INAF), Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR), e Instituto Nacional de Desarrollo Agroindustrial (INDA).

(b) Sólo se incluyen el Plan Selva y el Centro de Servicios de Pedagogía Audiovisual para la Capacitación (CESPAC). Los demás proyectos especiales no disponen de personal nombrado.

Fuente: Elaborado por el autor a partir de la relación de plazas presupuestadas del Ministerio de Agricultura.

ministración, es casi igual al número total de los que laboran en las tres principales Direcciones Generales. De otro lado, hay una gran variabilidad en la composición porcentual de las distintas categorías ocupacionales. Ello es difícil de entender sin un análisis de detalle. Las diferencias se podrían explicar por los distintos requerimientos de cada entidad, pero también podrían expresar falta de racionalidad en la administración pública agraria. El porcentaje más alto de personal auxiliar y de técnicos, se encuentra en la Oficina General de Administración y en la Oficina General de Catastro Rural.

El porcentaje de profesionales en la Dirección de Forestal y de Fauna; y de Aguas, Suelos e Irrigaciones es sustancialmente menor que en las otras Direcciones Generales. Ello, podría originarse en el drenaje de profesionales a raíz de la reorganización de 1981, que trasladó parte del personal hacia los institutos descentralizados. En los últimos años, el crecimiento de estos institutos ha sido tal que en muchos casos el número de funcionarios ha sobrepasado al de las Direcciones Generales. Así, en 1983, había 129 personas empleadas en la Dirección General de Forestal y de Fauna, mientras que en el Instituto Nacional Forestal y de Fauna este número era sustancialmente mayor: 1,275. En la Dirección de Aguas, Suelos e Irrigaciones, laboraban

Cuadro 10

**PLAZAS PRESUPUESTADAS EN LA DIRECCION Y ADMINISTRACION
GENERAL Y EN LAS DIRECCIONES GENERALES
(Personal nombrado, Diciembre 1983)**

NIVEL	TOTAL	Distribución Porcentual			
		D	P	T	A
DIRECCION Y ADMINISTRACION GRAL.	1593	10	20	39	31
Alta Dirección	104	41	2	8	49
Oficina Gral. de Administración	806	3	18	43	36
Inspectoría General	64	9	47	11	33
Ofic. Sectorial de Planif. Agraria	131	15	30	27	28
Ofic. Gral. de Asesoría Jurídica	31	23	19	19	39
Ofic. Gral. de RR. PP.	37	8	32	22	38
Ofic. Sectorial de Estadística	198	11	26	48	15
Ofic. Gral. de Racionalización	40	27	25	33	15
Ofic. Gral. de Catastro Rural	88	13	1	72	14
Ofic. Gral. de Ingeniería	94	18	30	36	16
DIRECCIONES GENERALES	1136	10	23	24	43
Reforma Agraria y Asentam. Rural	251	9	21	22	48
Forestal y de Fauna	129	18	16	39	27
Aguas, Suelos e Irrigaciones	286	8	16	38	38
Agricultura y Ganadería	289	9	28	12	51
Agroindustria y Comercialización	181	13	31	16	40
TOTALES	2729	10	21	33	36

D: Directivos P: Profesionales T: Técnicos A: Auxiliares

Fuente: *idem*.

286 personas; en el Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola, laboraban 335 personas. Esta comparación sugiere el mayor peso otorgado a las labores de apoyo y el rol secundario asignado a las funciones de regulación. En general la atención en estos últimos años ha sido de un crecimiento rápido de la ocupación en las instituciones descentralizadas mientras el empleo en las Direcciones Generales está estancado o crece de manera lenta.

En el Cuadro 11 se ha desagregado la composición del personal que labora en las Regiones Agrarias donde, como se vio, está concentrada la mayor parte de la administración pública del sector. A fin de facilitar el análisis se han distinguido dos grupos de regiones: aquellas de carácter litoral, que comprenden fundamentalmente áreas costeñas, y aquellas ubicadas en la Sierra y Selva.

Llama la atención que el número de funcionarios en el primer grupo, esto es, vinculados a

Cuadro 11
PLAZAS PRESUPUESTADAS POR REGIONES AGRARIAS
 (Personal nombrado, Diciembre 1983)

REGION AGRARIA	TOTAL	Distribución Porcentual			
		D	P	T	A
Tumbes	80	12	9	51	28
Piura	578	7	15	46	32
Lambayeque	686	5	15	43	37
La Libertad	401	9	21	47	23
Ancash	326	8	16	45	31
Lima	682	7	15	49	29
Ica	465	8	16	44	32
Arequipa	506	10	13	51	26
Moquegua	50	14	8	62	16
Tacna	229	10	14	48	28
SUB-TOTAL	4003	8	15	47	30
Cajamarca	538	8	15	41	36
Amazonas	97	11	14	50	25
San Martín	395	9	5	40	46
Huánuco	271	11	13	41	35
Pasco	83	24	17	41	18
Junín	508	6	18	45	31
Huancavelica	80	19	23	34	24
Ayacucho	275	10	10	48	32
Cusco	445	5	17	37	41
Apurímac	81	10	9	48	33
Madre de Dios	46	13	—	37	50
Puno	448	10	14	47	29
Loreto	258	14	12	37	37
Ucayali	114	16	7	46	31
SUB-TOTAL	3639	9	13	43	35
TOTAL	7642	9	14	45	32

Fuente: *ídem*.

la agricultura costeña, sea superior al número total de los que laboran en las regiones de Sierra y Selva. Por otro lado, es importante notar que en los departamentos costeros, el porcentaje de profesionales y técnicos, tomados en conjunto (62^o/o), es superior al respectivo porcentaje en los departamentos de la Sierra y de la Selva (56^o/o).

Concluimos esta sección con la sistematización de una encuesta realizada por el Proyecto de Gestión Pública a funcionarios del sector agrario, la cual permite una primera aproximación a los problemas del funcionamiento de la administración pública tal como éstos son percibidos por el personal consultado.

En el Cuadro 12 presentamos la ubicación y categoría de los 61 funcionarios entrevistados. Como se aprecia, la mayoría de ellos corresponde al nivel superior: 33 de los entrevistados eran directores y la mayor parte de los restantes ocupaban cargos en el primer nivel de la dirección de sus respectivas entidades. No se trata pues de una muestra representativa del personal del sector público agrario, sino de los funcionarios de la jerarquía más alta.

A los entrevistados se les preguntó sobre las dificultades que encontraban en los contactos de trabajo con las otras entidades del sector público con las cuales se vinculaban. A través de esta encuesta, el estudio intentaba examinar los problemas que surgían en las relaciones *entre* las entidades del sector público.

Una de las características de esta encuesta fue el ser abierta, en tanto las respuestas se dejaron libre al entrevistado. La sistematización de los resultados de la encuesta requirió de una clasificación de las respuestas a partir de las principales áreas problemáticas planteadas por los funcionarios(17). En el Cuadro 13 se presentan dichos resultados. Como se advierte, dos son los factores principales señalados en las encuestadas: los problemas de burocratismo y los aspectos económicos. Otros factores mencionados de manera reiterada fueron los referidos a la inadecuación de funciones y rigidez de los aspectos normativos.

Cuadro 12										
PERSONAL ENTREVISTADO										
Categorías	MA	AC	AS	AG	ON	IA	IF	II	EN	TOTAL
Directores Generales	1	1	1	0	1	0	1	1	0	6
Asesores	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Directores	1	5	4	4	6	3	7	3	0	33
Gerentes	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6
Sub-Directores	2	4	0	2	0	0	0	0	0	8
Jefes de Admin.	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
Coordinadores	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Otros	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
TOTAL	4	10	5	6	7	5	12	5	7	61

MA (Dirección, Ministerio de Agricultura), AC (Dirección General de Agroindustria y Comercialización), AS (Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones), AG (Dirección General de Agricultura y Ganadería), ON (ONERN), IA (Instituto Nacional de Desarrollo Agroindustrial), IF (Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola), II (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria), EN (ENCI).

FUENTE: Material de encuestas, Proyecto Gestión Pública, ESAN. Lima 1984.

Los funcionarios que indicaron el burocratismo como una de las principales dificultades que encuentran para el desarrollo de su trabajo, lo asociaron a variados rasgos del funcionamiento de la administración pública: exceso de trámites requeridos para el cumplimiento de sus funciones ("aquí todo se hace por oficio..."), lentitud en el procesamiento de los mismos, y dificultades en la comunicación, tanto entre diferentes entidades como al interior de ellas.

Hay tres aspectos que estarían en la base del comportamiento burocrático observado y que fueron mencionados por los entrevistados. El primero se refiere a la rigidez de las normas y/o

Cuadro 13	
RESULTADO DE LAS ENCUESTAS	
Dificultades Encontradas	Total 0/o
Burocratismo	18
Problemas económicos	14
Inadecuación de funciones	5
Rigidez en los aspectos normativos	5
Duplicación de funciones	2
Falta de comunicación	4
Falta de coordinación	3
Falta de capacitación	3
Celo institucional	2
Desorganización	1
Falta de guías metodológicas	2
Cambios en el personal directivo	2
Conflicto de objetivos	1
No responde	3
Varios	7
No existen mayores problemas	19
Otros	9
T O T A L	100

Fuente: *idem*.

su no correspondencia con la naturaleza de las funciones desarrolladas, que en muchos casos requieren de grandes dosis de flexibilidad. Un segundo factor son las constantes reorganizaciones y cambios en el cuerpo directivo de las instituciones, lo cual hace difícil darles continuidad a las acciones desarrolladas. Como nos explicaba un funcionario, cada cambio en la dirección significa, a menudo, la implementación de nuevas normas y procedimientos que tienen tanta duración como la de sus promotores. Los continuos cambios administrativos crean superposiciones y facilitan la confusión de roles y funciones. En tercer lugar, se tiene la falta de motivación e incentivos que ocasiona en el personal una actitud pasiva, que obstaculiza el desarrollo de las labores.

En muchas de las entrevistas, los funcionarios manifestaron que el principal problema para un manejo más eficiente de la administración pública era el de los bajos sueldos. “Lo que pasa —nos decía un entrevistado— es que los que nos pagan no alcanza para vivir y tenemos que buscarnos otros ingresos... así, el trabajo aquí resulta muy cansado y no hay incentivos...”.

Además del efecto directo sobre los sueldos, las restricciones presupuestarias del Ministerio han ocasionado la reducción drástica de muchas actividades esenciales a su función, tales como el 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.



IV
A MODO DE CONCLUSION



IV. A MODO DE CONCLUSION

Debemos ahora unir los hilos de la discusión trazada en los capítulos precedentes y esbozar las conclusiones del estudio realizado. Lo iniciamos con una apretada síntesis del camino recorrido.

El análisis de las características principales de la agricultura mostró, en primer lugar, la marcada heterogeneidad de las unidades agropecuarias en términos de tamaño, ubicación regional, características técnicas y destino de la producción. Numéricamente, la unidad agropecuaria predominante es la de economía campesina serrana, aunque su significación es mucho menor en el producto agropecuario total y en el abastecimiento urbano de alimentos. Esto se debe, entre otros factores, a su baja productividad, a la desigual distribución de la tierra (en términos cuantitativos y cualitativos) y a la orientación de la producción campesina. Esta situación de postración también se manifiesta en términos dinámicos: el crecimiento de su producción fue marcadamente lento e incluso, en algunos casos, se advierte una caída absoluta. Los productos con una rápida expansión provienen básicamente de la agricultura comercial de la Costa (y Ceja de Selva) y están destinados al consumo urbano y/o agroindustrial.

La actuación del Estado no es ajena a este patrón de desarrollo. A través de la política vinculada al sector externo (fijación de aranceles y tasa de cambio, entre otras medidas) el gobierno estimula o restringe el componente alimenticio importado y el desarrollo de las exportaciones agrícolas; asimismo, la oferta doméstica es sensitiva a políticas tales como las de precios, créditos y comercialización, que inciden de manera importante en la rentabilidad agrícola y en la realización del producto. Por último, el Estado interviene en forma directa en la agricultura, a través de los Gastos de Gobierno, uno de cuyos componentes es la inversión pública.

En el presente trabajo nos hemos detenido exclusivamente en este último factor. Además de la reducida significación del gasto público en el agro destaca sobre todo la orientación marcada de las inversiones hacia irrigaciones: 80% de la inversión pública sectorial en la década de 1970. El Ministerio de Agricultura estima que más del 90% del Programa de Recursos Hídricos en este período se destinaron a proyectos ubicados en la Costa. En 1982, sólo dos departamentos —Piura y Arequipa— recibieron el 50% de la inversión pública para la ampliación de la frontera agrícola. En la mayor parte de los casos el apoyo recibido por la agricultura serrana fue marginal. En conjunto, la intervención del Estado a través de la inversión pública reforzó el patrón desigual de desarrollo descrito anteriormente.

Una de las características de las discusiones sobre política agraria ha sido la ausencia de un análisis explícito sobre las características de la administración pública dedicada a este sector. En el último capítulo se ha dado un primer paso en esta perspectiva ordenando el material estadístico disponible. Pese al carácter todavía excesivamente descriptivo de nuestro acercamiento éste permite ubicar algunas características globales.

Sin incluir al INIPA, el número de trabajadores del sector público agrario era de alrededor de 14,000 en 1983, de las cuales el grueso era personal técnico y auxiliar, que en conjunto representaban el 75% del total. El personal directivo y profesional era minoritario, constituyendo respectivamente el 9% y 16%; cifras que sugieren el limitado nivel de profesionalización existente.

Con las cifras disponibles es imposible hacer un juicio sobre las fuentes de ineficiencia en la estructura administrativa del sector público agrario y su adaptabilidad a las características de la agricultura peruana. La sistematización realizada sugiere, sin embargo, varias pistas que sería importante profundizar. Se advierte, por un lado, una excesiva concentración de funciones en Lima, expresada en la existencia de cuerpo administrativo relativamente voluminoso (véanse los cuadros 9 y 10). Es notoria, también, la duplicación de funciones, siendo el caso más evidente el de las Direcciones Generales y los Institutos Descentralizados.

El material estadístico consultado y las entrevistas realizadas sugieren que hay varios factores fundamentales que limitan la eficacia de la administración pública. Tres de ellos son, a nuestro juicio, particularmente relevantes: la falta de estabilidad en los programas desarrollados y en la organización de los mismos; los bajos ingresos y las restricciones presupuestarias; y la ausencia de una vinculación estrecha entre funcionarios y productores agropecuarios.

Las restricciones económicas estuvieron presentes en casi todas las entrevistas con funcionarios del sector público agrario. Bajos ingresos determinan un deterioro de la motivación y dedicación del personal, restringen sus posibilidades de desplazamiento y dificultan significativamente las acciones de extensión y promoción.

La marcada inestabilidad es también un factor con una importancia crucial. Ello se manifiesta: 1. A nivel económico, en la gran variabilidad en los montos del gasto público dedicado a la agricultura (como se vio, este tipo de gasto aparece como una "variable de ajuste" en la política macroeconómica); 2. En las continuas reorganizaciones y reestructuraciones de la administración pública de acuerdo al clima político y a los intereses predominantes, que impiden la acumulación de experiencias y dificultan la realización de programas a mediano y largo plazo; 3. En la rotación imprevisible de directivos y personal de mando medio; y 4. En la enorme variabilidad de las metas, planes y programas.

Finalmente, es también muy importante la falta de una vinculación estrecha entre funcionarios y productores agropecuarios. Los productores, particularmente en la Sierra, perciben al Ministerio de Agricultura como un organismo alejado de su problemática cotidiana y con escasas posibilidades de apoyarlos en las dificultades que enfrentan. Si bien ello está íntimamente relacionado con las restricciones económicas y los factores de inestabilidad antes anotadas, no se explica totalmente por ellos. La misma concepción global del Ministerio, excesivamente *centralizado, urbano* y con *reducidas atribuciones a los productores* (y a sus organizaciones), limitan el desarrollo de este vínculo.

La unidad de referencia temporal de la política agraria es bastante estrecha y muy dependiente de los intereses más o menos inmediatos de los actores políticos, lo cual dificulta la realización de los programas de desarrollo a mediano y largo plazo que son requeridos. Un plan de desarrollo de la Sierra, por ejemplo, necesita de una acción persistente y continua, en múltiples aspectos, y de la participación activa de la población local. La inestabilidad, el inmediatismo y el carácter metropolitano del sector público agrario hacen difícil el diseño e implementación de este tipo de programas.

Los comentarios anteriores contribuyen a explicar una de las paradojas de la orientación de la inversión pública agraria: pese a que numerosos especialistas han sugerido que la tasa interna de retorno de pequeños proyectos de irrigación en la Sierra sería igual o mayor que la de las grandes irrigaciones en la Costa, el monto dedicado a las primeras ha sido relativamente exíguo. Además de la posible incidencia de factores políticos, creemos que ello se explica porque las grandes irrigaciones tienen a menudo crédito a largo plazo asegurado, tecnología y procedimientos de ejecución muy definidos, demandando un menor esfuerzo administrativo de parte del sector público. Todo ello independientemente de los beneficios reales que, en comparación a otros proyectos, aportan al país.

La crítica a la estructura y organización de la administración pública del sector agrario no debe llevar a olvidar el importante potencial que este encierra. Las rigideces y deficiencias que se han anotado no son, en lo fundamental, una crítica a las personas, que en gran medida están aprisionadas por una estructura que escapa a su control directo. En los innumerables diálogos con funcionarios de los más variados niveles hemos encontrado claridad sobre estos problemas, disposición para enfrentarlos y una valiosa experiencia acumulada, que aún no ha sido suficientemente aprovechada. La ruta hacia el desarrollo agropecuario requiere y aguarda la positiva contribución de este importante sector de la administración pública.



NOTAS

- (1) La investigación se realizó durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1984.
- (2) Véase a este respecto: Figueroa (1975), Maletta y Foronda (1980), Caballero (1981) y Hopkins (1981).
- (3) Es muy ilustrativo, en esta perspectiva, el trabajo de Caballero y Chávez (1978), que distingue más de 15 diferentes tipos de empresas asociativas operando en la agricultura peruana.
- (4) Si el precio de producción mundial (P_m) se fija en base a los costos medios de producción mundial, y el precio en el mercado interno (P_i) se determina a partir de los costos de producción internos, entonces $P_i < P_m$ (asumiendo que el Perú tiene ventajas comparativas en la producción azucarera). En este contexto, el cierre progresivo del mercado externo significó una caída en la rentabilidad de esta industria. Sobre esta hipótesis véase Ministerio de Agricultura y Alimentación (1980: 298-302).
- (5) Véase a este respecto Alvarez (1980 y 1983).
- (6) Hasta 1968 el número de beneficiarios de la Ley 15037 había alcanzado la cifra de 14,345 campesinos, a quienes se transfirió cerca de 385,000 Has, esto es menos del 2^o/o de la población campesina necesitada de tierras y alrededor del 4^o/o del total de la extensión nacional susceptible de ser transferida (Matos Mar y Mejía 1980: 103).
- (7) Véase a este respecto: Alvarez (1983: 110-115), Valderrama (1976), Ministerio de Agricultura y Alimentación (1980: 355 - 362), Cleaves y Scurrah (1980).
- (8) Alvarez, *Op. cit.*: 110.
- (9) En la práctica, los PIAR tuvieron escasa incidencia y gran parte de ellos apenas si llegaron a funcionar. Dos razones contribuyeron a explicar su limitado éxito: Primero, el reducido apoyo efectivo que recibieron del Estado y la orientación centralista que dominaba el proceso de planificación. Segunda, la resistencia que mostró el campesinado frente al carácter burocrático de dicho proceso (Ministerio de Agricultura y Alimentación, *Op. cit.*: 357).
- (10) Mediante el Decreto Ley N^o. 22088 de febrero de 1978, fue disuelto el SINAMOS. En mayo del mismo año, el Decreto Ley N^o. 22199 declaró disuelta la dirección nacional de la CNA.
- (11) Una abundante literatura fundamenta estos puntos. Véase en particular Alvarez (1974 y 1983), Figueroa (1975), Haudry (1978), Hopkins (1981), Maletta y Foronda (1980) y Samaniego (1980).
- (12) Del total de la inversión pública agraria con financiamiento externo durante el período 1971-79 (12,378.1 millones de soles constantes 1973), el 93.1^o/o, esto es 11,528.3 millones de soles, se destinaron al programa de Recursos Hídricos. Cálculo elaborado a partir de Ministerio de Agricultura (1980: Cuadro 187).
- (13) En contraste, la inversión privada tuvo mayor importancia relativa en la Sierra y Selva. Del total de áreas habilitadas en estas regiones el 71^o/o y el 73^o/o; respectivamente, se originaron en proyectos de carácter privado. En la Costa, donde los proyectos son más costosos y requieren de largos períodos de maduración, los programas públicos fueron los predominantes (60^o/o de la expansión del área cultivada).
- (14) Véase por ejemplo: Alvarez (1980, 1983, 1983a), Eguren (1977, 1982), Gonzales de Olarte (1983), Lajo (1982), Saco Miró Quesada (1980), Valdez y Alvarez (1984).
- (15) Una importante excepción en este sentido, es Cleaves y Scurrah (1980).
- (16) El comentario de Cleaves y Scurrah (1980: 258, traducción nuestra) es sugerente sobre este punto: "Muchas aproximaciones al tema tratan al Estado como monolítico e ignoran los conflictos internos sobre metas y recursos, los cuales involucra, a menudo la participación de actores externos. La discusión sobre la burocracia peruana en la tradición marxista-leninista, por ejemplo, ha sido inexistente o simplista porque para ella la burocracia del Estado está tan fuertemente controlada por las clases sociales dominan-

tes, que no tiene autonomía; considera que la burocracia capitalista es corrupta, explotadora y merecedora de una total eliminación; y espera la "desaparición" (withering away) del Estado (y con ello de mucho del aparato burocrático) tan pronto termine la fase de la dictadura del proletariado...". Si bien podría argumentarse que, hasta cierto punto, este juicio caricaturiza los estudios realizados en la tradición marxista, es ilustrativo de la imagen errónea a que puede llevar una interpretación y aplicación mecánica de esta doctrina.

- (17) El método de cuantificación fue el siguiente: a la opinión de cada entrevistado se le asignó un puntaje total de 1. Si un funcionario señalaba varios obstáculos o dificultades en el contacto con otras instituciones a cada una de ellas se les asignó el valor de la fracción correspondiente. La suma de estos puntajes fue, naturalmente, de 61 —el número de entrevistados. Luego se halló la participación porcentual de las diferentes áreas problemáticas consideradas.

Agradezco a Laura Acosta por el valioso apoyo brindado en la sistematización de estas encuestas.

APENDICE I.

FUENTES Y METODO DE ESTIMACION DEL CUADRO 1.

Las cifras de producción utilizadas provienen de Hopkins (1981a: Cuadro 1) y De la Torre (1984: Cuadro 1-A). La tasa de crecimiento promedio anual se calculó de la siguiente manera: primero, se estimó la recta de regresión:

$$\hat{Q}_t = \hat{a} + \hat{b}t.$$

y luego se dividió su pendiente (b) sobre el promedio de las cantidades producidas durante el período 1960-1981 (Q). En la segunda columna se ha incluido el coeficiente de determinación, que es indicativo de hasta qué punto la recta de regresión se ajusta a los datos observados.

El número de productores (última columna) se refiere al número de unidades agropecuarias que producían los diferentes cultivos y crías. Las cifras corresponden al año 1972 y han sido tomadas de ONEC (1975: Cuadros 13, 14, 18 - 22 y 25).



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALVAREZ, Elena

- 1974 **La agricultura alimenticia peruana, 1960–1970.** Tesis (Bachiller), Programa de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- 1980 **Política agraria y estancamiento de la agricultura 1969–1977.** Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- 1983 **Política económica y agricultura en el Perú, 1969–1970** Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- 1983a **Government policies and the persistence of rural poverty in Peru, 1960–1980.** Ph. D. Thesis. Graduate Faculty of Political and Social Science of the New School for Social Research.

CABALLERO, José María y Elena ALVAREZ

- 1980 **Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969–1979).** Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

CABALLERO, José María y Arturo CHAVEZ

- 1978 **Una tipología de las empresas peruanas de reforma agraria.** Instituto de Estudios Peruanos, Lima, mimeo.

CABALLERO, José María

- 1981 **La economía agraria de la sierra peruana.** Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- 1983 "Agricultura peruana: Economía y campesinado. Balance de la investigación reciente y patrón de evolución" En Iguíñiz (editor), **La cuestión rural en el Perú.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

CLEAVES, Peter y Martin SCURRAH

- 1980 **Agriculture, Bureaucracy and Military Government in Peru.** Cornell University Press. Ithaca.

CONVENIO DE COOPERACION TECNICA. ESTADISTICA Y CARTOGRAFIA (CONESTCAR)

- 1969 **Proyecciones a largo plazo de la oferta y demanda de productos agropecuarios seleccionados 1970–1975–1980.** Lima

EGUREN, Fernando

- 1977 "Política agraria y estructura agraria", en Pease et. al. **Estado y política agraria.** DESCO, Lima.
- 1982 **Situación actual y perspectivas del problema agrario en el Peru,** DESCO, Lima.

FIGUEROA, Adolfo

- 1975 **El empleo rural en el Perú.** Informe para la OIT. Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1984 **Estilos de desarrollo y políticas agrarias en el Perú: 1950–1982.** Pontificia Universidad Católica del Perú, publicaciones CISEPA. Documento de Trabajo N^o. 58. Lima.

HAUDRY, Roberto

- 1978 **El crédito agropecuario en el Perú 1966–1976.** Tesis (Bachiller). Programa de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

HOPKINS, Raúl

- 1981 **Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana, 1944–1969.** Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

LAJO, Manuel

- 1983 **Alternativa agraria y alimentaria. Diagnóstico y propuesta para el Perú.** Lima.

MALETTA, Héctor y Jesús FORONDA

1980 **La acumulación de capital en la agricultura peruana.** Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima.

MATOS MAR, José y José M. MEJIA

1980 **La reforma agraria en el Perú.** Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

1982 **Boletín estadístico del sector agrario 1968—1982.** Oficina Sectorial de Planificación. Lima.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y ALIMENTACION

1980 **Diagnóstico Sectorial agropecuario,** Oficina Sectorial de Planificación, Lima.

OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS (ONEC)

1975 **II Censo Nacional Agropecuario. 4 al 24 de setiembre de 1972.** Resultados definitivos. Lima.

OFICINA NACIONAL DE ESTADISTICA (ONE)

1979 **Cuentas Nacionales del Perú, 1950—1978.** Dirección General de Cuentas Nacionales. Lima.

SACO MIROQUESADA

1980 **“Propuesta para una política agraria”.** En Centro de Investigación y Capacitación, **Realidad del campo peruano después de la reforma agraria.** Lima.

SAMANIEGO, Carlos

1980 **“Perspectivas de la agricultura campesina en el Perú”** en Centro de Investigación y Capacitación, **Realidad del campo peruano después de la reforma agraria.** Lima.

VALDERRAMA, Mariano

1976 **Siete años de reforma agraria en el Perú.** Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

VALDEZ, Alberto y Elena ALVAREZ

1984 **Government policy and food supply management in Perú, 1950—1981.** International Food Policy Research Institute. Report to the Inter-american Development Bank. Washington D.C., marzo.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1986
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Teléfono: 35-1760
Lima-Perú

PUBLICACIONES
DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA

- ① El Perfeccionamiento Profesional del Sector Público: Diagnóstico y Propuesta.
- ② Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano. Gallegos - Lozano - Pacheco.
- ③ Agricultura, Política Agraria y Administración Pública. Raúl Hopkins.
- ④ Gestión Pública de los Proyectos de Inversión: El Caso SIDERPERU. Luis Ponce.
- ⑤ Perfeccionamiento en Esan: Perfil del Participante 1977 - 1982. Ana Rosa Adaniya.
- ⑥ Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano. Hurtado - Robles.
- ⑦ El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento.
- ⑧ Gestión del Presupuesto Gubernamental: Estudio de Caso. Arturo Alba.
- ⑨ Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano. Giesecke - Robles - Hurtado - Vallenas - Bolaños - Rospigliosi - Acosta - Calvo - Masana - Alvarado - Villavicencio - Ampuero.
- ⑩ Estudiando el Cambio Organizacional. Cáceres - Gonzáles - Mendoza.
- ⑪ Problemática de Organización y Gestión en Atención Primaria de Salud. De Arregui-Monzón - Aguilar.
- ⑫ El Rol y la Gestión Empresarial del Estado. Foro.
- ⑬ Programas Experienciales de Perfeccionamiento Profesional: Curso Taller de Puno. Guillermo Dávila Rosazza
- ⑭ Cambio Organizacional en la Administración Pública Regional; Propuesta para Puno.
- ⑮ Organización y Gestión de Programas Micro-regionales: La experiencia de Puno. Alberto Paniagua - Ricardo Chuquín.



Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Lima, 100
Teléfono: 351760 - 364007